



ОДИТЕН ДОКЛАД

№ 0200102419

за извършен одит за съответствие при управлението на публичните средства и дейности на
Централната избирателна комисия за периода от 01.01.2017 г. до 31.12.2018 г.

Настоящият окончателен одитен доклад е приет с Решение № 320 от 03.09.2020 г.
на Сметната палата (Протокол № 34)

СЪДЪРЖАНИЕ

Списък на съкращенията	3
Част първа Резюме	4
Част втора Въведение	8
Част трета КОНСТАТАЦИИ	12
I. Разходи по бюджета	12
1. Нормативни актове и вътрешна уредба	12
2. Разходи за заплати и възнаграждения за персонала, нает по трудови правоотношения	15
3. Разходи за други възнаграждения и плащания за персонала	19
4. Разходи за издръжка	24
4.1. Разходи за материали	24
4.2. Разходи за външни услуги	25
4.3. Краткосрочни командировки в чужбина	28
II. Обществени поръчки	31
1. Вътрешни актове	32
2. Възлагане на обществени поръчки чрез процедури по ЗОП	34
3. Възлагане на обществени поръчки чрез събиране на оферти с обява/изпращане на покана по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП	40
4. Изпълнение на договори за обществени поръчки	51
Част четвърта Заключение	55
Част пета Препоръки	58
Част шеста Отговори на одитираната организация	58
Опис на одитните доказателства	60

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

АОП	Агенция по обществени поръчки
ВПУЦОП	Вътрешни правила за управление на цикъла на обществени поръчки
ДДС	Данък върху добавената стойност
ДВ	Държавен вестник
ЕС	Европейски съюз
ЗДБРБ	Закон за държавния бюджет на Република България
ЗОП	Закона за обществените поръчки
ЗПФ	Закон за публичните финанси
ЗСч	Закон за счетоводството
ЗФУКПС	Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор
ИК	Изборен кодекс
КТ	Кодекс на труда
МС	Министерски съвет
НС	Народно събрание
НСКСЧ	Наредба за служебните командировки и специализации в чужбина
ОВ на ЕС	„Официален вестник“ на Европейския съюз
ПК	Профил на купувача
ПМС	Постановление на Министерския съвет
ППП	Приемо-предавателен протокол
ППЗОП	Правилник за прилагане на Закона за обществените поръчки
Правила за СФУК	Вътрешни правила за системите за финансово управление и контрол в администрацията на ЦИК
Правилник за дейността на ЦИК	Правилник за организацията на дейността на Централната изборителна комисия, структурата и функциите на нейната администрация
РОП	Регистър на обществените поръчки
ЦИК	Централна изборителна комисия

Част първа

РЕЗЮМЕ

Одитът за съответствие при управлението на публичните средства и дейности на Централната избирателна комисия за периода от 01.01.2017 г. до 31.12.2018 г. е осъществен на основание Закона за Сметната палата, Програмата за одитната дейност на Сметната палата за 2019 г. и в изпълнение на заповед, издадена от заместник – председател на Сметната палата.

Централната избирателна комисия (ЦИК/комисията) е независим държавен орган, създадена за произвеждане на всички видове избори, съгласно чл. 46, ал. 1 от Изборния кодекс (ИК). Комисията е юридическо лице – първостепенен разпоредител с бюджет, със седалище в гр. София. Съгласно чл. 46, ал. 3 от ИК комисията се състои от 18 членове, включително председател, заместник-председатели и секретар. За одитирания период ЦИК се състои от 23 членове, включително председател, заместник-председател и секретар. Централната избирателна комисия е постоянно действащ орган, който се подпомага от администрация, и се представлява от своя председател. Дейността на администрацията се осъществява от лица, работещи по трудово правоотношение. Организацията на дейността на комисията, структурата и функциите на администрацията се определят с правилник, който се приема от комисията и се обнародва в „Държавен вестник“ (чл. 48, ал. 3 от ИК).

Съгласно чл. 44, ал. 1 от Закона за държавния бюджет на Република България (ЗДБРБ) за 2017 г. и чл. 45, ал. 1 от ЗДБРБ за 2018 г., утвърденият бюджет на ЦИК е 3 735 000 лв. за 2017 г., и съответно 4 380 000 лв., за 2018 г. По данни от Отчета за касовото изпълнение на бюджета на ЦИК към 31.12.2017 г., общият размер на отчетените разходи за годината е 8 906 767 лв. Съгласно Отчета за касовото изпълнение на бюджета на ЦИК към 31.12.2018 г., общият размер на разходите е 3 910 402 лв.

В обхвата на одита са включени две области за изследване: „Разходи по бюджета“ и „Обществени поръчки“. Целите на одита са: установяване спазването на изискванията на нормативните актове, вътрешните актове и договорите в областите на изследване, състоянието на системите за финансово управление и контрол (СФУК) в изследваните области и изразяване на одитно заключение относно степента на съответствие на включените в обхвата на одитната задача дейности с правната рамка и договорите.

Приложените критерии за оценка на съответствието по области на изследване са: изискванията на нормативните актове, вътрешни актове, свързани с изпълнението на дейностите и с финансовото управление и контрол, както и договорите.

Поради липса на конкретна разпоредба в ИК, свързана с ръководните функции на председателя, Правилникът за организацията на дейността на Централната избирателна комисия, структурата и функциите на нейната администрация (Правилник за дейността на ЦИК/Правилника)¹ определя управленските решения да се осъществяват след решение на ЦИК, взето по реда на Изборния кодекс. Така създадената нормативна разпоредба определя председателя като изпълнител на решенията на колективния орган, без да има възможност самостоятелно да взема управленски решения.

¹ Чл. 6, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Централната избирателна комисия, структурата и функциите на нейната администрация (Правилника за дейността на ЦИК)

Регламентираните в Правилника за дейността на ЦИК правомощия на председателя не кореспондират с разпоредбите на: чл. 11 и чл. 100, ал. 1 от Закона за публичните финанси (ЗПФ) - по отношение на правомощията на първостепенен разпоредител с бюджет; чл. 21, ал. 1 от ЗПФ и чл. 3 от Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС) - по отношение отговорността за изграждането, функционирането и отчитането на системите за финансово управление и контрол; чл. 5, ал. 2, т. 13 от Закона за обществените поръчки - по отношение на отговорността като публичен възложител на обществени поръчки; Част осма от Закона за обществените поръчки (ЗОП) - по отношение административно-наказателната отговорност, която е с личен характер за възложителя или упълномощено от него лице, тъй като действията по възлагането на обществените поръчки и сключването на договорите се осъществяват след взето колективно решение на ЦИК. Задълженията и отговорностите по посочените разпоредби във връзка с възлагането на обществени поръчки, съставянето и изпълнението на бюджета на комисията, изграждането, функционирането и отчитането на системите за финансово управление и контрол, са в правомощията на председателя на ЦИК, а не на комисията като колегиален орган. Налице е несъответствие между определените в Правилника правомощия на председателя на комисията и тези, регламентирани в цитираните нормативни актове. По отношение правомощията на председателя, Изборният кодекс не кореспондира с разпоредбите на ЗПФ, ЗОП и ЗФУКПС.

Вземането на колективни решения по въпроси, които са от компетентността на председателя на комисията, съгласно ЗПФ, ЗОП и ЗФУКПС оказва негативен ефект на процеса по управление изпълнението на бюджета и възлагането на обществени поръчки, което се потвърждава от формираните констатации в изследваните области.

Регламентираната по този начин организация на работата на ЦИК е възпроизведена и в приетите и действащи през одитирания период вътрешни актове на институцията.

За 2017 г., изплатените възнаграждения на служителите от администрацията на ЦИК са в размер на 337 709,27 лв., а за 2018 г., съответно 462 239,53 лв. Разходите за заплати и възнаграждения за персонала нает по трудови правоотношения в администрацията на ЦИК са проверени чрез формирана извадка. При проверката на разходите е установено съществено отклонение от правната рамка - за одитирания период не са приети и утвърдени вътрешни правила за работната заплата и поименно разписание на длъжностите, с което не са изпълнени нормативните изисквания. В действащия Правилник за дейността на ЦИК не е регламентирано задължение за разработване, приемане и утвърждаване на поименно разписание на длъжностите.

По време на одита, са приети и утвърдени Вътрешни правила за организация на работната заплата на служителите в администрацията на Централната изборителна комисия и поименно щатно разписание на администрацията на ЦИК.

Начислените и изплатени заплати и възнаграждения на служителите съответстват на договореното в индивидуалните трудови договори.

Разходите за персонала по извънтрудови правоотношения за 2017 г. възлизат на 150 864 лв., а за 2018 г., съответно 83 345 лв. Разходите са проверени въз основа на формирана нестатистическа извадка. Установено е несъответствие на действащите от 2013 г. Вътрешни правила за сключване на граждански договори от Централната изборителна комисия с разпоредби от Правилника за дейността на Централната изборителна комисия, и с актуалната организационна структура на комисията.

По време на одита, са приети и утвърдени нови Вътрешни правила за сключване, изпълнение и отчитане на договори по ЗЗД от Централната изборителна комисия, които са съобразени с актуалната организационна структура на администрацията на комисията.

При 50 на сто от проверените договори, е установено, че на основание решения на ЦИК, договорите са сключени с изпълнителите, след като възложената дейност е изпълнена и на практика с тях е одобрена/приета извършената работа. От договора възникват права и задължения за възложителя и изпълнителя и същият следва да бъде сключен преди началото на изпълнение на възлаганата дейност.

В резултат на решения на ЦИК, при възлагането на обществена поръчка са наети външни лица за членове на комисията за провеждане на преговори с поканения участник, като писмените договори с всяко от лицата са сключени след възлагането на обществената поръчка, с което не са изпълнени изискванията на чл. 51, ал. 3 от Правилника за прилагане на ЗОП (ППЗОП).

Проверените договори нямат задължителното минимално съдържание, предвидено във вътрешните правила, като същите не съдържат лицето, отговорно за изпълнението им, а при три договора от 2017 г. с предмет стенографски услуги няма уговорен срок за изпълнение. Не е осъществен предварителен контрол за законосъобразност преди сключване на договорите, с което не са спазени изискванията на ЗФУКПС и на вътрешния регламент. Изплатените суми съответстват на договореното.

В приетите по време на одита Вътрешни правила за сключване, изпълнение и отчитане на договори по ЗЗД от Централната изборителна комисия е регламентирано изискване сключването на договор да предхожда неговото изпълнение.

Разходите за материали за 2017 г. са 1 592 125 лв., или 26 на сто от разходите за издръжка. За 2018 г., разходите за материали възлизат на 85 067 лв., или 12,44 на сто от разходите за издръжка за годината. Разходите са проверени въз основа на формирана нестатистическа извадка. Извършените разходи за материали са обосновани документално, съгласно изискванията на Закона за счетоводството. Спазен е регламентираният ред за инициране и одобряване на разходите. Не е осъществен предварителен контрол за законосъобразност преди сключване на договорите, в несъответствие с изискванията на нормативната и вътрешна уредба. С изключение на единични случаи, приемането на материалите е удостоверено с подписани приемо-предавателни протоколи.

Разходите за външни услуги за 2017 г. са в размер на 4 409 173 лв., или 72, 01 на сто от отчетените средства за издръжка в Отчета за касовото изпълнение на бюджета на ЦИК. Към 31.12.2018 г., разходите за външни услуги са на стойност 407 095 лв., или 59,55 на сто от разходите за издръжка за годината. Разходите са проверени чрез формирана извадка. Установено е, че са обосновани документално, съгласно изискванията на Закона за счетоводството. Спазен е регламентираният ред за инициране и одобряване на разходите. Три договора, въз основа на които са извършени разходи през одитирания период не съдържат клаузи за отговорност при неизпълнение на задълженията на изпълнителя, с което не са защитени финансовите интереси на ЦИК. Изследваните контролни дейности са изпълнени през одитирания период съгласно изискванията на действащия вътрешен регламент.

Разходите за краткосрочни командировки в чужбина за 2017 г. са в размер на 75 708 лв., а за 2018 г., съответно 135 873 лв. Разходите са проверени въз основа на формирана нестатистическа извадка. При извършване на разходите за краткосрочни

командировки в чужбина са установени нарушения на Наредбата за служебните командировки и специализации в чужбина (НСКСЧ). При 67 на сто от проверените командировки, са изплатени квартирни пари по фактически размери, без да са изпълнени нормативните изисквания, а при една командировка, изплатените средства надвишават размера на определените квартирни пари по Приложение № 2 към НСКСЧ. Изплащането на квартирни пари по фактически размери е одобрено с решения на ЦИК, след което е отразено в издадените заповеди за командироване. От командированите лица не са изготвени доклади за извършената работа до председателя на ЦИК, като е прилагана практика за докладване на заседания на ЦИК. При повече от 50 на сто от проверените командировки, от подотчетните лица не са представени финансови отчети за разходваната валута. Въведените контролни дейности не са прилагани непрекъснато и ефективно през одитирания период, поради което не са предотвратили установените нарушения на нормативната уредба.

В област „Обществени поръчки“ е установено, че за 2017 г. няма изготвен график за обществените поръчки, в несъответствие с изискванията на ППЗОП. За 2018 г. е изготвен и одобрен от възложителя график, като в същия е включено възлагане на обществена поръчка за предоставяне на таксиметрови услуги, чрез безналично плащане с ваучери за нуждите на Централната избирателна комисия. Не е налице правно основание за планирането и извършването на цитирания разход. В чл. 39 от ПМС № 374/2016 г. и чл. 36 от ПМС № № 332/2017 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2017 г. и за 2018 г.² няма предвидена възможност да се извършват разходи от бюджетните организации в полза на работниците и служителите от местоживеенето до местоработата и обратно, освен в случаите когато те се намират в различни населени места. В съответствие с посочените разпоредби, бюджетните организации могат да извършват разходи за транспорт в полза на служителите в границите на населеното място, когато това произтича от характера на трудовата им дейност и изискванията за длъжността, определени с длъжностните характеристики, на които изисквания не отговаря планирания и извършен разход за таксиметрови услуги.

До месец декември 2018 г. няма вътрешни правила за управление на цикъла на обществените поръчки в ЦИК, въпреки че задължението за приемането им е възникнало през 2017 г. Съгласно утвърдените на 18.12.2018 г. правила, председателят на ЦИК е публичен възложител на обществени поръчки по смисъла на чл. 5, ал. 2, т. 13 от ЗОП и осъществява фактическите действия по възлагане на обществени поръчки и по сключване на договорите, след решение на ЦИК. Проверени са всички стартирани и финализирани с договор през одитирания период процедури и възлагания на обществени поръчки по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП, а именно – две процедури и шест възлагания по Глава двадесет и шеста от ЗОП. При одита е проверено изпълнението на пет договора, сключени и изпълнени в резултат на стартираните през периода процедури и възлагания на обществени поръчки.

При възлагането на обществени поръчки от ЦИК са установени нарушения на чл. 2, ал. 2 от ЗОП при една процедура и при две възлагания по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП, като в условията на поръчките са включени изисквания, които необосновано ограничават участието на стопански субекти в тях, и същите не са съобразени с предмета и сложността на поръчките. Установени са несъответствия и пропуски в съдържанието на

² Обн. ДВ, бр. 103 от 28.12.2017 г.

четири обяви за обществени поръчки, възлагани по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП и в утвърдената методика за оценка при една, от проверените две процедури. При едно възлагане е публикувано обявление за изменение на обявата, което не е допустим способ за прилагане при възлагането на обществени поръчки по този законов ред. В този случай възложителят е следвало да преустанови възлагането на обществената поръчка, което не е направено.

При изпълнението на един от проверените договори са извършени разходи, които са в несъответствие с приложимата правна рамка. За един договор е установено, че изплатените суми надвишават договореното. Предварителен контрол за законосъобразност преди сключване на договорите не е осъществен, с изключение на два договора. Останалите изследвани контролни дейности в процесите (процедури за документирание, одобряване от ЦИК, съгласувателна линия, система за двоен подпис, предварителен контрол за законосъобразност преди извършване на плащанията) са прилагани последователно през одитирания период.

Част втора

ВЪВЕДЕНИЕ

1. Основание за извършване на одита

Одитът е осъществен на основание чл. 5, ал. 1, т. 2 и чл. 38, ал. 1 от Закона за Сметната палата, одитна задача № 258 от Програмата за одитната дейност на Сметната палата за 2019 г. и в изпълнение на Заповед № ОД-02-01-024/13.11.2019 г. на заместник-председател на Сметната палата.

2. Одитиран период

Одитираният период е от 01.01.2017 г. до 31.12.2018 г.

3. Информация за одитирания обект

Съгласно чл. 46, ал. 1 от Изборния кодекс, е създадена Централна изборителна комисия за произвеждане на всички видове избори, която е независим държавен орган.

Комисията е юридическо лице - първостепенен разпоредител с бюджет, със седалище в гр. София. Съгласно чл. 46, ал. 3 от ИК, комисията се състои от 18 членове, включително председател, заместник-председатели и секретар. Централната изборителна комисия е постоянно действащ орган, който се подпомага от администрация, и се представлява от своя председател. Дейността на администрацията се осъществява от лица, работещи по трудово правоотношение. Организацията на дейността на комисията, структурата и функциите на администрацията се определят с правилник, който се приема от комисията и се обнародва в „Държавен вестник“.³

На основание чл. 48, ал. 3 от ИК, от комисията е приет Правилник за организацията на дейността на Централната изборителна комисия, структурата и функциите на нейната администрация.

Съгласно чл. 4 от Правилника, комисията е колективен орган в състав, определен в Изборния кодекс. Мандатът на комисията е пет години. Членовете на ЦИК имат всички

³ Чл. 48, ал. 3 от Изборния кодекс

права по трудови правоотношения, освен тези, които са несъвместими или противоречат с тяхното правно положение.

Правомощията на председателя на ЦИК са определени в чл. 6, ал. 1 от Правилника. Предвидено е правомощията на председателя в негово отсъствие да се осъществяват от определен от него или по решение на комисията заместник-председател, а при отсъствие и на заместник-председател – от неин член.⁴

При отсъствие на председателя, определеният от него или по решение на комисията заместник-председател/член ръководи заседанията на комисията и подписва решенията, протоколите, удостоверенията и текущата кореспонденция заедно със секретаря.

Секретарят на ЦИК подписва решенията, протоколите, удостоверенията и текущата кореспонденция заедно с председателя. При отсъствие на секретаря те се подписват от заместник-председател, определен от председателя, а при отсъствие и на заместник-председател – от определен от комисията член.⁵

Дейността на Централната изборителна комисия се подпомага от администрация, която включва дирекция „Администрация“ с административни звена „Правно обслужване“, „Финансово-счетоводна и стопанска дейност“, „Административно обслужване“, „Връзки с обществеността, международна дейност, обучение и протокол“ и финансов контролор - пряко подчинен на председателя.⁶

Административното ръководство се осъществява от директора на дирекция „Администрация“, който организира, ръководи, координира, контролира и отчита дейността на администрацията пред председателя и комисията. Директорът се назначава и освобождава от председателя, по решение на Централната изборителна комисия. При отсъствие на директора на дирекция „Администрация“, за всеки конкретен случай неговите функции се изпълняват от служител от администрацията, определен от председателя на комисията.⁷

Съставът на Централната изборителна комисия за периода от 21.03.2014 г. до 20.03.2019 г. включва: председател, заместник-председател, секретар и 20 членове. С Решение на 42-то Народно събрание от 20.03.2014 г., изм. и доп. с Решение от 26.03.2014 г. на Народното събрание, са избрани председател, заместник-председатели⁸ и секретар, а членовете на ЦИК са назначени с укази на Президента на Република България⁹. Мандатът на комисията е пет години. Отговорност за управленските решения по смисъла на чл. 6, ал. 1 от Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор за одитирания период носи Ивилина Алексиева - Робинсън, председател на ЦИК от 21.03.2014 г.¹⁰

⁴ Чл. 6, ал. 2 от Правилника за дейността на ЦИК

⁵ Чл. 8 от Правилника за дейността на ЦИК

⁶ Чл. 39, ал. 1 от Правилника за дейността на ЦИК

⁷ Чл. 41 от Правилника за дейността на ЦИК

⁸ С Решение от 29.01.2016 г. на 43-то Народно събрание са прекратени пълномощията на един заместник-председател на ЦИК

⁹ Указ № 53 от 20.03.2014 г.; Указ № 79 от 23.04.2014 г.; Указ № 286 от 15.08.2016 г.; Указ № 313 от 29.09.2016 г.; Указ № 314 от 29.09.2016 г. и Указ № 157/20.07.2017 г.

¹⁰ **Одитно доказателство № 1**

4. Предмет на одита

Предмет на одита е съответствието при управлението на публичните средства и дейности на Централната изборителна комисия.

Извършените разходи по бюджета на ЦИК към 31.12.2017 г. са в размер на 8 906 767 лв., а към 31.12.2018 г., съответно 3 910 402 лв. С най - голям относителен дял са разходите за заплати и възнаграждения на персонала, нает по трудови правоотношения, разходите за издръжка и разходите за други възнаграждения и плащания за персонала.

През одитирания период са проведени три процедури за възлагане на обществени поръчки по реда на ЗОП, от които две са възложени и финализирани със сключен договор, а една процедура е прекратена с решение на възложителя. В резултат на възложените процедури, са сключени два договора на обща стойност 1 266 785,75 лв. без ДДС, или 1 520 142,90 лв. с ДДС, които са изпълнени към 31.12.2018 г.

Стартирани са осем възлагания на обществени поръчки по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП, като шест от тях са финализирани със сключени договори, а при две обществени поръчки е прекратено възлагането. В резултат на възложените обществени поръчки по този законов ред, са сключени общо шест договора, на обща стойност 359 999 лв. без ДДС/431 998,80 лв. с ДДС. От тях, три договора са изпълнени¹¹ и три¹² са в процес на изпълнение към 31.12.2018 г. Изпълнените три договора са на обща стойност 170 000 лв. без ДДС.

5. Цели на одита

Целите на одита са:

1. Да се установи спазени ли са изискванията на нормативните актове, вътрешните актове и договорите в областите: „Разходи по бюджета“ и „Обществени поръчки“.
2. Да се установи състоянието на системите за финансово управление и контрол (СФУК) в изследваните области.
3. Да се изрази одитно заключение относно степента на съответствие на включените в обхвата на одитната задача дейности с правната рамка и договорите.

6. Обхват на одита, ограничения в обхвата

В обхвата на одитната задача са включени областите: „Разходи по бюджета“ и „Обществени поръчки“. За целите на одита са формирани одитни извадки, които включват:

6.1. За област „Разходи по бюджета“

6.1.1. Процес „Разходи за заплати и възнаграждения за персонала, нает по трудови правоотношения“, под-процес „Разходи за заплати и възнаграждения за персонала, нает по трудови правоотношения в администрацията на ЦИК“: разходите през месец март 2017 г. за заплати и възнаграждения за персонала, нает по трудови правоотношения в администрацията на ЦИК в размер на 42 898,25 лв. и разходите през месец септември 2018 г. - в размер на 76 033,52 лв. Единиците за тестване са определени чрез подбор по стойност - „най-висока стойност“.

¹¹ Договор от 19.07.2017 г. с „Аргус Травел Интернешънъл“ ЕООД, Договор от 28.08.2017 г. с „Арте.док“ ЕООД и Договор от 21.09.2017 г. с „О Кей Супертранс“ АД

¹² Договор от 22.02.2018 г. с „О Кей Супертранс“ АД, Договор от 28.08.2018 г. с „Арте.док“ ЕООД и Договор от 22.08.2018 г. с „Атлас травелс“ ЕООД

6.1.2. Процес „Разходи за други възнаграждения и плащания за персонала“, под-процес „Разходи за персонала по извънтрудови правоотношения“:

а) за 2017 г. - 32 договора с плащания на стойност 63 684,10 лв.;

б) за 2018 г. - 6 договора с плащания на стойност 13 100 лв.

Единиците за тестване са избрани по стойност и чрез рисков подбор, като в одитната извадка са включени договори с плащания по тях на стойност над 1 000 лв., а чрез рисков подбор са включени четири договора с плащания на обща стойност 8 900 лв. за периода от 01.01.2017 г. до 31.12.2018 г.

6.1.3. Процес „Издръжка“

6.1.3.1. Под-процес „Разходи за материали“

а) за 2017 г. - три доставчици с плащания на стойност 1 501 015,80 лв.;

б) за 2018 г. - четири доставчици с плащания на стойност 38 344,52 лв.

Единиците за тестване са определени чрез подбор по стойност - „най-висока стойност“.

6.1.3.2. Под-процес „Разходи за външни услуги“

а) за 2017 г. - един доставчик с плащания на стойност 3 073 403,99 лв.;

б) за 2018 г. - три доставчици с плащания на стойност 226 390,13 лв.

Единиците за тестване са определени чрез подбор по стойност - „най-висока стойност“.

6.1.3.3. Под-процес „Краткосрочни командировки в чужбина“: 15 заповеди за командировка в чужбина с изплатени средства в размер на 25 722,77 лв. Единиците за тестване са определени чрез критерий „най-висока стойност“ на изплатените суми за дневни и квартирни пари по отделните заповеди за командировки.

6.2. За област „Обществени поръчки“ с процеси „Вътрешни актове“, „Възлагане на обществени поръчки чрез процедури по ЗОП“, „Възлагане на обществени поръчки чрез събиране на оферти с обява/изпращане на покана по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП“ и „Изпълнение на договори за обществени поръчки“, предвид обема на популациите не са формирани одитни извадки, като са проверени проведените две процедури за възлагане на обществени поръчки, открити през одитирания период и приключили с договори на обща стойност 1 266 785,75 лв. без ДДС/1 520 142,90 лв. с ДДС и шест възлагания чрез събиране на оферти с обява/покана до определени лица, открити през одитирания период и приключили със сключване на договори на обща стойност 359 999 лв. без ДДС/431 998,80 лв. с ДДС. Проверени са пет договора за обществени поръчки на обща стойност 1 436 785,75 лв. без ДДС, сключени в одитирания период след проведени процедури и възлагания по реда на ЗОП, изпълнението на които е приключило към 31.12.2018 г.

6.3. Ограничения в обхвата на одита

При изпълнението на одитната задача не са прилагани ограничения в обхвата на одита.

7. Критерии за оценка

При одита за съответствие при управлението на публичните средства и дейности на Централната изборителна комисия за периода от 01.01.2017 г. до 31.12.2018 г. са приложени следните критерии за оценка:

1. За **област**: „Разходи по бюджета“

Съответствие с приложимите изисквания на:

1.1. Изборния кодекс; Закона за държавния бюджет на Република България за 2017 г.; Закона за държавния бюджет на Република България за 2018 г.; ПМС № 374 от 22.12.2016 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2017 г.; ПМС № 332 от 22.12.2017 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2018 г.; Закона за публичните финанси; Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор ; Закона за обществените поръчки; Кодекса на труда; Закона за счетоводството; Правилника за организацията на дейността на Централната изборителна комисия, структурата и функциите на нейната администрация; Наредбата за служебните командировки и специализации в чужбина, приета с ПМС № 115 от 2004 г.; Наредбата за структурата и организацията на работната заплата; ПМС № 40 от 17.02.2003 г. за работната заплата в бюджетните организации и дейности.

1.2. Вътрешните актове, свързани с извършването на разходите, и с финансовото управление и контрол - „Вътрешни правила за системите за финансово управление и контрол в администрацията на ЦИК“; „Вътрешни правила за трудовия ред в Централната изборителна комисия“; „Вътрешни правила за сключване на граждански договори от Централната изборителна комисия“.

1.3. Договорите, свързани с извършване на разходите.

2. За **област**: „Обществени поръчки“

Съответствие с приложимите изисквания на:

2.1. Закона за обществените поръчки; Правилника за прилагане на Закона за обществените поръчки; Изборния кодекс; Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор; Правилника за организацията на дейността на Централната изборителна комисия, структурата и функциите на нейната администрация.

2.2. Вътрешните актове, свързани с възлагането и изпълнението на обществени поръчки, и с финансовото управление и контрол – „Вътрешни правила за управление на цикъла на обществените поръчки в Централната изборителна комисия“; „Вътрешни правила за системите за финансово управление и контрол в администрацията на ЦИК“.

2.3. Договорите, сключени в резултат на възложените обществени поръчки.

8. Одитни стандарти, които са приложени при одита

Одитът е изпълнен в съответствие с МСВОИ 100 Основни принципи на одита в публичния сектор, МСВОИ 400 Основни принципи на одита за съответствие и МСВОИ 4000 Стандарт за одит за съответствие.

Част трета

КОНСТАТАЦИИ

I. Разходи по бюджета

1. Нормативни актове и вътрешна уредба

1.1. Съгласно чл. 46, ал. 2 от Изборния кодекс, комисията е юридическо лице - първостепенен разпоредител с бюджет, със седалище в София. Статутът на Централната изборителна комисия е уреден в чл. 48 от ИК, където е определено, че комисията е постоянно действащ орган, който се подпомага от администрация, и се представлява от своя председател. Дейността на администрацията се осъществява от лица, работещи по трудово правоотношение. Организацията на дейността на комисията, структурата и

функциите на администрацията¹³ се определят с правилник, който се приема от комисията и се обнародва в „Държавен вестник“.

В Изборния кодекс не са регламентирани правомощията на председателя на ЦИК. Правомощията на председателя са посочени в чл. 6, ал. 1 от Правилника за дейността на ЦИК, приет от комисията. Съгласно предвиденото, председателят: представлява комисията; организира и ръководи дейността на комисията, като насрочва, предлага проект за дневен ред и ръководи заседанията на комисията; подписва решенията, протоколите, удостоверенията и текущата кореспонденция заедно със секретаря; утвърждава организационната структура, щатното разписание и длъжностните характеристики на служителите в администрацията, приети с решение на комисията; командирова членовете на комисията в страната и в чужбина след решение на комисията; организира и отговаря за изпълнението на бюджета на комисията; сключва, изменя и прекратява трудовите договори на служителите от администрацията, след решение на комисията; командирова служителите от администрацията в страната и в чужбина, след решение на комисията; сключва договори, необходими за дейността на комисията, след решение на ЦИК и др.

Поради липса на конкретна разпоредба в ИК, свързана с ръководните функции на председателя, правилникът определя управленските решения да се осъществяват след решение на ЦИК, взето по реда на ИК. Така създадената нормативна разпоредба определя председателя като изпълнител на решенията на колективния орган, без да има възможност самостоятелно да взема управленски решения.

Регламентираните в Правилника за дейността на ЦИК, правомощия на председателя не кореспондират с:

- разпоредбите на чл. 11¹⁴ и чл. 100, ал. 1¹⁵ от Закона за публичните финанси – по отношение на правомощията на първостепенен разпоредител с бюджет;
- разпоредбата на чл. 21, ал. 1¹⁶ от Закона за публичните финанси и чл. 3¹⁷ от Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор - по отношение отговорността за изграждането, функционирането и отчитането на системите за финансово управление и контрол в съответствие с действащото законодателство;

¹³ Чл. 48, ал. 3 от Изборния кодекс

¹⁴ Чл. 11. (1) от ЗПФ - Разпоредител с бюджет е съответният ръководител на бюджетната организация, а при колективните органи - техният председател, освен ако с нормативен акт е определено друго.

(3) Първостепенни разпоредители с бюджет са разпоредителите, които съставят, изпълняват и отчитат бюджет и са определени като такива със закон.

(4) Правомощия на първостепенен разпоредител с бюджет по този закон може да се делегират от съответния първостепенен разпоредител с бюджет на негов заместник или главен секретар/постоянен секретар, а при бюджетни организации с колективни органи на управление - на определен от председателя член на колективния орган. Конкретните права и задължения по делегирането се определят със заповед. Делегирането не освобождава съответния първостепенен разпоредител с бюджет от отговорност за изпълнението на делегираните правомощия.

¹⁵ Чл. 100. (1) от ЗПФ - Първостепенните разпоредители с бюджет организират и ръководят изпълнението на бюджетите си.

¹⁶ Чл. 21. (1) от ЗПФ - Ръководителите на бюджетни организации са отговорни за изграждането, функционирането и отчитането на системи за финансово управление и контрол в съответствие с действащото законодателство.

¹⁷ Чл. 3. (1) от ЗФУКПС - Ръководителите на организациите по чл. 2 отговарят за осъществяване на финансовото управление и контрол във всички ръководени от тях структури, програми, дейности и процеси при спазване на принципите за законосъобразност, добро финансово управление и прозрачност.

- разпоредбите на чл. 5, ал. 2, т. 13¹⁸ от ЗОП - по отношение отговорността като публичен възложител на обществени поръчки;

- разпоредбите на Част осма от ЗОП - по отношение на административно-наказателната отговорност, която е с личен характер за възложителя или упълномощено от него лице, тъй като действията по възлагане на обществените поръчки и сключването на договорите се осъществяват след взето колективно решение на ЦИК.

Задълженията и отговорностите по посочените разпоредби са в правомощията на председателя на комисията, а не на ЦИК като колегиален орган. Налице е несъответствие между определените в Правилника правомощия на председателя на комисията и тези, регламентирани в цитираните нормативни актове.¹⁹ По отношение правомощията на председателя, Изборният кодекс не кореспондира с разпоредбите на ЗПФ, ЗОП и ЗФУКПС.

1.2. През одитирания период действат Вътрешни правила за системите за финансово управление и контрол в администрацията на ЦИК (Правила за СФУК/Правилата), приети с протоколно решение на ЦИК от 30.07.2013 г. и утвърдени от председателя на ЦИК. Съгласно чл. 3, ал. 3 от правилата, в администрацията на ЦИК се прилагат контролни дейности, които включват: процедури за разрешаване и одобряване; разделяне на отговорностите, системата за двоен подпис²⁰; предварителен контрол за законосъобразност, процедури за пълно, вярно, точно и своевременно осчетоводяване на операциите; процедури за наблюдение; правила за вътрешния трудов ред, правила за документиране на всички операции и действия и документооборот и правила за достъп до обществена информация.^{21, 22}

По отношение на системата за двоен подпис е определено, че се осъществява чрез полагането на подписите на главния секретар и на главния счетоводител. С Правилата за СФУК²³ е регламентирано, че главният секретар на администрацията на ЦИК осъществява финансовото управление и контрол.

¹⁸ Чл. 5, ал. 2, т. 13 от ЗОП – Публични възложители са ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, включително обособени структури на органите на изпълнителната власт, когато са юридически лица и разпоредители с бюджет

¹⁹ **Одитно доказателство № 2**

²⁰ Съгласно чл. 3, ал. 3 от вътрешните правила, системата за двоен подпис в ЦИК се реализира чрез полагането на подписите на главния секретар и на главния счетоводител.

²¹ Като част от СФУК, действат и следните вътрешни актове: Вътрешни правила за реда за определяне и изплащане на възнагражденията на членовете на ЦИК, приети с протоколно решение на ЦИК от 03.07.2014 г. и утвърдени от председателя на ЦИК; Вътрешни правила за трудовия ред в Централната изборителна комисия, приети с протоколно решение на ЦИК от 15.07.2014 г. и утвърдени от председателя на ЦИК; Процедура за извършване на подбор и назначаване на длъжности в администрацията на Централната изборителна комисия, приета с протоколно решение на ЦИК от 27.02.2018 г. и утвърдена от председателя на ЦИК; Вътрешни правила за сключване на граждански договори от Централната изборителна комисия, приети с протоколно решение на ЦИК от 23.10.2013 г. и утвърдени от председателя на ЦИК; Вътрешни правила за управление на цикъла на обществените поръчки в Централната изборителна комисия, в сила от 18.12.2018 г., утвърдени от председателя на ЦИК; Счетоводна политика на ЦИК за 2017 г.; Вътрешни правила за счетоводния документооборот, приети с протоколно решение на ЦИК от 30.07.2013 г. и утвърдени от председателя на ЦИК; Правилник за реда за администриране на документите в ЦИК - документооборота и деловодната дейност, приет с протоколни решения на ЦИК от 30.07.2013 г. и от 04.12.2018 г., и др.

²² **Одитно доказателство № 3**

²³ Чл. 4 от Вътрешните правила за системите за финансово управление и контрол в администрацията на Централната изборителна комисия (Правила за СФУК)

За одитирания период, в структурата на администрацията на комисията, определена в Глава четвърта от Правилника за дейността на ЦИК²⁴ и в утвърденото щатно разписание, няма длъжност „главен секретар“. С разпоредбата на чл. 6, ал. 1, т. 15 от Правилника²⁵ е регламентирано, че председателят на комисията сключва договори, необходими за дейността на комисията, след решение на ЦИК.

Съгласно Правилата за СФУК²⁶, предварителният контрол се извършва от служител, който по длъжностна характеристика изпълнява и функциите на финансов контролор. Определено е начинът на осъществяване и документиране на предварителния контрол да се извършва съгласно инструкция.²⁷ За одитирания период в ЦИК няма Инструкция за осъществяване на предварителен контрол.²⁸ По време на одита, са приети и утвърдени Вътрешни правила за осъществяване на предварителен контрол за законосъобразност в Централната избирателна комисия.^{29, 30}

С действащите през одитирания период Правила за СФУК е въведено изискване за съставяне на досие за всяко задължение или разход, превишаващи 5 000 лв. Досиетата се съставят, поддържат и съхраняват от определен със заповед служител и се предоставят на финансовия контролор за осъществяване на предварителен контрол.

По време на одита са разработени нови Вътрешни правила за системите за финансово управление и контрол в Централната избирателна комисия, приети с протоколно решение на ЦИК от 15.01.2019 г. и утвърдени от председателя на комисията.

Правилата регламентират управленската отговорност на ЦИК. Определено е председателят да подписва актове, свързани с финансовото управление и контрол, след решение на ЦИК и да отговаря за постигане целите на организацията.³¹ Системата за двоен подпис се осъществява след полагането на подписите на лицето, отговорно за счетоводните записвания и на председателя или на други упълномощени от него или от комисията лица, съгласно Изборния кодекс.³²

2. Разходи за заплати и възнаграждения за персонала, нает по трудови правоотношения

2.1. Разходи за заплати и възнаграждения за персонала, нает по трудови правоотношения в администрацията на ЦИК

По данни от Отчета за касовото изпълнение на бюджета на ЦИК към 31.12.2017 г., отчетените разходи за заплати и възнаграждения за персонала, нает по трудови правоотношения са 2 207 670 лв., или 24,79 на сто от разходите за годината.^{33, 34}

²⁴ Ред. ДВ, бр. 66 от 23.08.2016 г.

²⁵ Ред. ДВ, бр. 66 от 23.08.2016 г.

²⁶ Чл. 14 от Правилата за СФУК

²⁷ Чл. 15 от Правилата за СФУК

²⁸ **Одитно доказателство № 3**

²⁹ Приети с протоколно решение на ЦИК от 04.06.2020 г.

³⁰ **Одитно доказателство № 3**

³¹ Чл. 6 от Вътрешните правила за системите за финансово управление и контрол в ЦИК

³² **Одитно доказателство № 3**

³³ По данни от Отчета за касовото изпълнение на бюджета на ЦИК към 31.12.2017 г., общият размер на отчетените разходи е 8 906 767 лв.

³⁴ **Одитно доказателство № 4**

Към 31.12.2018 г., разходите за заплати и възнаграждения за персонала, нает по трудови правоотношения са 2 725 780 лв., или 69,70 на сто от извършените разходи за годината.³⁵

Отчетените разходи включват изплатените възнаграждения по трудови правоотношения и приравнени на тях, както и начислените осигурителни вноски за сметка на членовете на ЦИК и на служителите от администрацията. За 2017 г., изплатените възнаграждения на служителите от администрацията на ЦИК са в размер на 337 709,27 лв., а за 2018 г., съответно 462 239,53 лв.^{36, 37}

Разходите са проверени въз основа на формирана нестатистическа извадка. По критерий отчетен период са формирани две под-популации, съответно разходи за 2017 г. и за 2018 г. Изборът на извадкови единици е извършен чрез подбор по стойност – „най-висока стойност“ на разходите по месеци за съответната година. За 2017 г. са проверени разходите през месец март за заплати и възнаграждения на персонала, нает по трудови правоотношения в администрацията на ЦИК на стойност 42 898,25 лв., което представлява 12,70 на сто от разходите за годината. За 2018 г. са проверени разходите през месец септември за заплати и възнаграждения на персонала, нает по трудови правоотношения в администрацията на ЦИК на стойност 76 033,52 лв., което представлява 16,45 на сто от разходите за годината.

При проверката е установено³⁸:

а) Разходите са извършени за изплащане на заплати и възнаграждения на 20 служители от персонала, нает по трудови правоотношения в администрацията на ЦИК за месец март 2017 г., и за допълнителни възнаграждения (допълнително материално стимулиране), съгласно решение на ЦИК № 506 от 18.03.2017 г. Проверените разходи за 2018 г. са за изплащане на заплати и възнаграждения на 18 служители от персонала, нает по трудови правоотношения в администрацията на ЦИК за месец септември, и за допълнителни възнаграждения (допълнително материално стимулиране), съгласно решение на ЦИК № 670 от 18.09.2018 г.

б) Със служителите от администрацията на ЦИК, включени във ведомостите за заплати за месец март 2017 г. и за месец септември 2018 г. са сключени трудови договори от председателя на комисията, след решения на ЦИК, в съответствие с определеното в Правилника за дейността на ЦИК.³⁹ В трудовите договори са определени основните месечни заплати на служителите и размерът на допълнителното възнаграждение за придобит трудов стаж и професионален опит. Индивидуалните основни месечни заплати на служителите, определени в трудовите договори съответстват на размерите, посочени в утвърденото щатно разписание.

в) Действащото щатно разписание е утвърдено от председателя на комисията, след решение на ЦИК⁴⁰, в съответствие с изискванията на Правилника за дейността на ЦИК.⁴¹

³⁵ По данни от Отчета за касово изпълнение на бюджета на ЦИК към 31.12.2018 г., общият размер на отчетените разходи е 3 910 402 лв.

³⁶ Справка с изх. № ЦИК-05-3/08.01.2020 г. за изплатените средства за заплати и възнаграждения през 2017 г. и 2018 г.

³⁷ **Одитно доказателство № 5**

³⁸ **Одитно доказателство № 5**

³⁹ Чл. 6, ал. 1, т. 12 от Правилника за организацията на дейността на ЦИК, структурата и функциите на нейната администрация

⁴⁰ Решение на ЦИК по Протокол № 205 от 23.06.2015 г., изменено с решение на ЦИК от 23.05.2017 г.

⁴¹ Чл. 6, ал. 1, т. 4 от Правилника за дейността на ЦИК

В щатното разписание са определени за всяка длъжност - образователната степен, професионалният опит, необходим за заемане на длъжността и размерът на основната месечна заплата.

г) За одитирания период, в ЦИК няма прието и утвърдено поименно разписание на длъжностите, с което не са изпълнени нормативните изисквания⁴², заемането на длъжностите да се извършва в съответствие с длъжностните разписания и да се отразява в поименните разписания на длъжностите по образец, съгласно Приложение № 2 към чл. 11, ал. 3 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията (НПКДА). В действащите разпоредби на Правилника за дейността на ЦИК не е определено изискване за разработване, приемане и утвърждаване на поименни разписания на длъжностите. Регламентирано е задължение за председателя на комисията да утвърждава организационната структура, щатното разписание и длъжностните характеристики на служителите в администрацията, приети с решение на комисията.⁴³ Във функционалните задължения на звено „Административно обслужване“ е записано, че разработва и предлага за одобряване щатното разписание за служителите в администрацията.⁴⁴

По време на одита е прието и утвърдено поименно щатно разписание на администрацията на ЦИК.⁴⁵

д) За организацията на работната заплата за персонала, нает по трудови правоотношения в администрацията на ЦИК няма приети и утвърдени вътрешни правила, с което не са изпълнени изискванията на Наредбата за структурата и организацията на работна заплата⁴⁶ и на Правилника за дейността на ЦИК.^{47, 48}

Съгласно Наредбата за структурата и организацията на работната заплата⁴⁹ (НСОРЗ), организацията на работната заплата се регламентира във вътрешни правила за работната заплата, които са вътрешен акт по смисъла на чл. 37 от Кодекса на труда. Задължителното минимално съдържание на правилата включва: общи положения за организацията на работната заплата; определяне и разпределение на средствата за работна заплата; определяне на минимални стойности или на диапазони на основните заплати по длъжностни нива; редът и начинът за определяне и изменение на допълнителните трудови възнаграждения. Регламентирано е изискването⁵⁰ условията, при които се зачита сходният характер на работата, длъжността или професията при определяне размера на допълнителното трудово възнаграждение за придобит трудов стаж и професионален опит, да се определят с вътрешните правила за работната заплата.

Съгласно Правилника за дейността на ЦИК⁵¹, с вътрешни правила се определя реда и условията за образуване и разпределение на средствата за възнаграждения, включително

⁴² Чл. 9, ал. 2 от ПМС № 67 от 2010 г. за заплатите в бюджетните организации и дейности

⁴³ Чл. 6, ал. 1, т. 4 от Правилника за дейността на ЦИК

⁴⁴ Чл. 45, т. 17 от Правилника за дейността на ЦИК

⁴⁵ **Одитно доказателство № 5**

⁴⁶ Чл. 22 от Наредбата за структурата и организацията на работна заплата (НСОРЗ)

⁴⁷ чл. 51, ал. 1, предл. 2 от Правилника за дейността на ЦИК

⁴⁸ За одитирания период са приети и утвърдени от председателя на ЦИК Вътрешни правила за реда за определяне и изплащане на възнагражденията на членовете на ЦИК (приети с протоколно решение на ЦИК от 03.07.2014 г.).

⁴⁹ Чл. 22, ал. 1 от НСОПЗ

⁵⁰ Чл. 12, ал. 5 от НСОПЗ

⁵¹ Чл. 51, ал. 1 от Правилника за дейността на ЦИК

и на допълнителните възнаграждения, обезщетения и други плащания на членовете на комисията и на служителите в администрацията.

По време на одита, са приети и утвърдени Вътрешни правила за организация на работната заплата на служителите в администрацията на Централната избирателна комисия.^{52, 53}

е) Размерите на индивидуалните основни месечни заплати и на допълнителните възнаграждения на служителите, начислени по ведомостите за заплати за месец март 2017 г. и за месец септември 2018 г. съответстват на определените в трудовите договори. Изплатените възнаграждения съответстват на начислените.

ж) Приложената към ведомостта за заплати за месец март 2017 г. и за месец септември 2018 г. обща рекапитулация е подписана от главния счетоводител и председателя на ЦИК, с което е приложена системата за двоен подпис. Приложеният поименен списък на изплатените възнаграждения към ведомостта е подписан от определения служител за изготвил и главния счетоводител, с което е осигурено разделяне на отговорностите.

Преди извършването на разходите за изплащане на заплати и възнаграждения е осъществен предварителен контрол за законосъобразност, документиран с контролен лист, в изпълнение на изискванията на чл. 14, ал. 2 от действащите Правила за СФУК.

з) През месец март 2017 г. са изплатени средства за допълнителни възнаграждения (допълнително материално стимулиране) на всички 20 служители от администрацията на ЦИК, нает по трудови правоотношения. Размерът на изплатените допълнителни възнаграждения съответства на одобрения индивидуален размер за всеки служител, съгласно решение на ЦИК № 506 от 18.03.2017 г. С решението на комисията е одобрено предложението на директора на дирекция „Администрация“⁵⁴ за изплащане на допълнителни възнаграждения на служителите. Към 18.03.2017 г., от комисията не са приети правила за определяне и изплащане на допълнителни възнаграждения на служителите в администрацията.

С решение на ЦИК от 13.06.2017 г. са приети Вътрешни правила за оценяване изпълнението на задълженията от служителите в администрацията на ЦИК за определяне на допълнителни възнаграждения, утвърдени от председателя на комисията. Като неразделна част от вътрешните правила са приети Методика за определяне на допълнителни възнаграждения на служителите от администрацията на ЦИК и Формуляр (Приложение № 1) за оценка на изпълнението на служителите в администрацията на ЦИК.⁵⁵

През месец септември 2018 г. са изплатени допълнителни възнаграждения (допълнително материално стимулиране) на 17 служители от персонала на ЦИК, нает по трудови правоотношения. Размерът на изплатените допълнителни възнаграждения съответства на одобрения индивидуален размер за всеки служител, съгласно решение на ЦИК № 670 от 18.09.2018 г. Допълнителните възнаграждения на служителите са определени на основание Методиката за определяне на допълнителни възнаграждения на

⁵² Приети с протоколно решение на ЦИК от 28.05.2020 г.

⁵³ **Одитно доказателство № 3**

⁵⁴ Докладна записка вх. № ЦИК-09-49/18.03.2017 г., с приложен поименен списък за допълнителни възнаграждения за служителите

⁵⁵ **Одитно доказателство № 5**

служителите от администрацията на ЦИК. Спазен е регламентираният вътрешен ред за изплащане на допълнителни възнаграждения на служителите в администрацията на ЦИК.

При извършването на разходите за заплати и възнаграждения за персонала, нает по трудови правоотношения в администрацията на ЦИК, е установено съществено отклонение от правната рамка – не са приети и утвърдени вътрешни правила за работната заплата, с което не са изпълнени нормативните изисквания за организацията на работната заплата.

За одитирания период няма прието и утвърдено поименно разписание на длъжностите, като в действащия Правилник за организацията на дейността на Централната изборителна комисия, структурата и функциите на нейната администрация, не е регламентирано задължение за неговото разработване, приемане и утвърждаване. Начислените и изплатени заплати и възнаграждения на служителите съответстват на договореното в индивидуалните трудови договори.

По време на одита са предприети действия за отстраняване на установените несъответствия с правната рамка, като са приети и утвърдени Вътрешни правила за организация на работната заплата на служителите в администрацията на ЦИК и поименно щатно разписание на администрацията на ЦИК.

3. Разходи за други възнаграждения и плащания за персонала

3.1. Разходи за персонала по извънтрудови правоотношения

Отчетените разходи за други възнаграждения и плащания за персонала за 2017 г. възлизат на 248 366 лв., или 2,79 на сто от общо извършените разходи за годината. Към 31.12.2018 г., в Отчета за касовото изпълнение на бюджета на ЦИК са отразени разходи за други възнаграждения и плащания за персонала в размер на 198 168 лв. или 5,07 на сто от разходите за годината.⁵⁶

От тях, с най-висок относителен дял за 2017 г. са разходите за персонала по извънтрудови правоотношения – 150 864 лв., или 60,74 на сто. За 2018 г. разходите за персонала по извънтрудови правоотношения са 83 345 лв., или 42,06 на сто от отчетените разходи за други възнаграждения и плащания за персонала.⁵⁷ Проверката за съответствие с правната рамка е извършена чрез одитна извадка, в която са включени 32 договора⁵⁸ с плащания на стойност 63 684,10 лв. за 2017 г., което представлява 42,21 на сто от

⁵⁶ Одитно доказателство № 4

⁵⁷ Одитно доказателство № 4

⁵⁸ 1. Договор № 155/2017 г. – 1 500 лв.; 2. Договор № 156/2017 г. – 1400 лв.; 3. Договор № 10/2017 г. – 4 510,00 лв.; 4. Договор № 11/2017 г. – 4 125 лв.; 5. Договор № 9/2017 г. – 3 961, 00 лв.; 6. Договор № 234/2017 г. – 3 200 лв.; 7. Договор № 2/2017 г. – 3 000 лв.; 8. Договор № 3/2017 г. – 3 000 лв.; 9. Договор № 7/2017 г. – 3 000 лв.; 10. Договор № 12/2017 г. – 3 000 лв.; 11. Договор № 152/2017 г. – 2 500 лв.; 12. Договор № 1/2017 г. – 2 400 лв.; 13. Договор № 5/2017 г. - 2 000 лв.; 14. Договор № 6/2017 г. – 2 000 лв.; 15. Договор № 8/2017 г. – 1 765,50 лв.; 16. Договор № 166/2017 г. – 1 500 лв.; 17. Договор № 175/2017 г. - 1 500 лв.; 18. Договор № 231/2017 г. – 1 500 лв.; 19. Договор № 232/2017 г. – 1 500 лв.; 20. Договор № 167/2017 г. – 1 400 лв.; 21. Договор № 168/2017 г. – 1 400 лв.; 22. Договор № 169/2017 г. – 1 400 лв.; 23. Договор № 170/2017 г. – 1 400 лв.; 24. Договор № 4/2017 г. – 1 322, 60 лв.; 25. Договор № 159/2017 г. – 1 200 лв.; 26. Договор № 160/2017 г. – 1 200 лв.; 27. Договор № 161/2017 г. - 1 200 лв.; 28. Договор № 162/2017 г. – 1 200 лв.; 29. Договор № 163/2017 г. – 1 200 лв.; 30. Договор № 165/2017 г. – 1 200 лв.; 31. Договор № 157/2017 г. – 1 100 лв.; 32. Договор № 158/2017 г. – 1 100 лв.

разходите за персонала по извънтрудови правоотношения и шест договора⁵⁹ с плащания на стойност 13 100 лв. за 2018 г., което е 15,72 на сто. Извадката е формирана чрез рисков подбор⁶⁰ и подбор на единиците по стойност – договори с плащания по тях на стойност над 1 000 лв.

При проверката е установено⁶¹:

а) Процедурите, организацията на работа, задълженията, правомощията и отговорностите на длъжностните лица при сключване на граждански договори, по които страна е ЦИК са регламентирани във Вътрешни правила за сключване на граждански договори от Централната избирателна комисия (Правилата), приети с решение на ЦИК от 23.10.2013 г. и утвърдени от председателя на ЦИК. Съгласно Правилата, сключването на граждански договор се инициира от главния секретар на администрацията на ЦИК и/или по предложение на председателя, секретаря, заместник-председателите или всеки от членовете на ЦИК. Иницирирането се осъществява с доклад, в който се обосновава конкретната необходимост от възлагане на съответната задача. Докладът се съгласува с главния счетоводител, за наличието на финансов ресурс и се внася за одобрение от ЦИК. В Правилата е определено, че с решението си, комисията възлага на главния секретар да сключи договор с изпълнителя. Приемането на работата се извършва с решение на ЦИК, въз основа на писмено становище от посоченото в договора длъжностно лице от администрацията, след което се подписва констативен протокол за приемане на работата. Констативният протокол от страна на комисията се подписва от главния секретар и главния счетоводител.⁶²

За одитирания период, в структурата на администрацията на ЦИК⁶³ и в утвърденото щатно разписание, няма длъжност „главен секретар“. С Правилника за дейността на ЦИК⁶⁴ е регламентирано, че председателя на комисията сключва договори, необходими за дейността на комисията, след решение на ЦИК.

Действащите за одитирания период „Вътрешни правила за сключване на граждански договори от ЦИК“ не са съобразени с актуалната организационна структура на администрацията и с разпоредбите на Правилника за дейността на ЦИК.

По време на одита са приети⁶⁵ и утвърдени нови Вътрешни правила за сключване, изпълнение и отчитане на договори по ЗЗД от Централната избирателна комисия, съобразени с Правилника за дейността на ЦИК и с актуалната организационна структура на администрацията.⁶⁶

б) За 2017 г. договорите са сключени за: подпомагане дейността на ЦИК при провеждане на изборите за народни представители на 26 март 2017 г., осъществяване на съдействие при подготовката и възлагането на обществени поръчки, включително за участие в комисии за разглеждане и оценяване на офертите, стенографски и коректорски

⁵⁹ 1. Договор № 10/2018 г. – 3 000 лв.; 2. Договор № 11/2018 г. – 3 000 лв.; 3. Договор № 15/2018 г. – 3 000 лв.; 4. Договор № 2/2018 г. – 1 500 лв.; 5. Договор № 18/2018 г. – 1 500 лв.; 6. Договор № 123/2018 г. – 1 100 лв.

⁶⁰ Чрез рисков подбор са включени четири договора с плащания на стойност 8 900 лв. за периода от 01.01.2017 г. до 31.12.2018 г.

⁶¹ **Одитно доказателство № 6**

⁶² **Одитно доказателство № 3**

⁶³ Определена в Глава четвърта от Правилника за дейността на ЦИК (Ред. ДВ, бр. 66 от 23.08.2016 г.)

⁶⁴ чл. 6, ал. 1, т. 15 от Правилника за дейността на ЦИК (Ред. ДВ, бр. 66 от 23.08.2016 г.)

⁶⁵ Приети с протоколно решение на ЦИК от 02.06.2020 г.

⁶⁶ **Одитно доказателство № 3**

услуги, дейности в сферата на пиар и протокол, осчетоводяване на документи и подпомагане изготвянето на годишния финансов отчет.

За 2018 г., договорите са сключени за: изготвяне на месечни и тримесечни касови отчети и текущо осчетоводяване, провеждане на специализирано езиково обучение по френски език, изготвяне на експертно становище по техническа спецификация и по коригирана документация на обществена поръчка, консултиране на Постоянно действащата експертна комисия (ПДЕК) на ЦИК и даване на становища при изготвяне на класификационната схема на видовете документи.

в) Иницирането на сключването на гражданските договори е извършено чрез изготвяне на докладни записки от директора на дирекция „Администрация“/юрисконсулти в дирекцията, или чрез предложения, направени от председателя, секретаря или членове на ЦИК, на проведени заседания на комисията. Инициращите документи/предложения за сключване на договори са одобрени с решения на ЦИК, с което са спазени изискванията на чл. 7 от Правилата.

г) Проверените договори съдържат задължителните реквизити, определени с Вътрешните правила за сключване на граждански договори от ЦИК, с изключение на неопределяне на длъжностно лице, отговорно за приемане на изпълнението и за утвърждаване на отчета и/или протокола за извършената работа. При три договора от 2017 г.⁶⁷, с предмет стенографски услуги, не е определен срок за изпълнение на работата.

По време на одита е прието решение на ЦИК⁶⁸ за сключване на допълнителни споразумения към тези договори за определяне на срок за изпълнение.⁶⁹

д) По отношение на 19 граждански договора⁷⁰, или при 50 на сто от проверените единици е установено, че договорите са сключени с изпълнителите на основание решения на ЦИК, приети след изпълнението на възложените дейности. Съгласно решения на комисията със сключването на договора се одобрява/приема извършената работа. От договора възникват права и задължения за възложителя и изпълнителя и същият следва да бъде сключен преди началото на изпълнение на възлаганата дейност, което не е направено. Договорите нямат обратно действие, правата и задълженията на страните се пораждат занапред.

В резултат на решения на ЦИК, при възлагането на обществена поръчка са наети външни лица за членове на комисията за провеждане на преговори с поканения участник, като писмените договори с всяко от лицата са сключени след възлагането на обществената поръчка. С решение на ЦИК от месец февруари 2017 г.⁷¹ е взето принципно решение за включване на конкретно определени външни експерти в състава на комисията за провеждане на процедура на договаряне⁷² без предварително обявление. Договорите⁷³ с

⁶⁷ Договори №№ 8, 9 и 10 от 31.01.2017 г.

⁶⁸ Протокол № 212 от 04.06.2020 г. на ЦИК

⁶⁹ **Одитно доказателство № 3**

⁷⁰ Договори: № 155 от 18.04.2017 г.; № 156 от 18.04.2017 г.; № 157 от 18.04.2017 г.; № 158 от 18.04.2017 г.; № 152/12.04.2017 г.; № 166 от 21.06.2017 г.; № 175 от 21.06.2017 г.; № 167 от 21.06.2017 г.; № 169 от 21.06.2017 г.; № 168 от 21.06.2017 г.; № 170 от 21.06.2017 г.; № 159 от 28.04.2017 г.; № 160 от 28.04.2017 г.; № 161/28.04.2017 г.; № 162 от 28.04.2017 г.; № 163 от 28.04.2017 г. и № 165 от 28.04.2017 г. и Договори № 2/12.02.2018 г. и № 18/04.05.2018 г.

⁷¹ Решение на ЦИК по Протокол № 490/27.02.2017 г.

⁷² С предмет „Изработка и доставка на хартиени бюлетини за гласуване в изборите за народни представители на 26.03.2017 г.“

⁷³ Договори № 157 и № 158 от 18.04.2017 г.

изпълнителите са сключени два месеца по-късно, на основание решение на ЦИК от месец април 2017 г.⁷⁴, след възлагането на обществената поръчка, с което не са изпълнени изискванията на чл. 51, ал. 3 от Правилника за прилагане на ЗОП (ППЗОП). Съгласно цитираната разпоредба, в случаите когато членове на комисията са външни лица, възложителят сключва писмен договор с всяко от лицата, привлечени като председател или член на комисията.

На основание решение на ЦИК⁷⁵ от 25.04.2017 г. са сключени шест договора⁷⁶ за заплащане на допълнително извършени дейности от сътрудници за периода от 01.02.2017 г. до 31.03.2017 г., които не са включени в действащите за периода договори с тези лица за подпомагане дейността на комисията. Няма решение на комисията за необходимостта от възлагане на допълнително извършените дейности.

По време на одита, са предприети действия за промяна на установената практика, като в чл. 3 от новите Вътрешни правила за сключване, изпълнение и отчитане на договори по ЗЗД от Централната изборителна комисия, е регламентирано, че гражданските договори се сключват за възлагане на изпълнение на дейност/услуга или получаване на определен резултат, за определен срок, срещу определено възнаграждение, като сключването на договора предхожда изпълнението му.⁷⁷

е) При три договора за стенографски услуги⁷⁸ няма изготвени протоколи за приемане на извършената дейност към едно от извършените плащания⁷⁹ по тях. Съставените констативни протоколи за изпълнените стенографски услуги са подписани от председателя/заместник-председателя на ЦИК и главния счетоводител, при спазване на регламентирания вътрешен ред, с изключение на два договора⁸⁰, при които протоколите от 30.09.2017 г.⁸¹ и от 03.10.2017 г.⁸² не са подписани от председателя на ЦИК и главния счетоводител.

ж) Преди поемане на задължението (сключването на договорите) не е осъществен предварителен контрол за законосъобразност от финансов контролор, с което не са изпълнени изискванията⁸³ на Правилата. Преди всяко плащане по договорите е осъществен предварителен контрол за законосъобразност, документиран с контролен лист, в съответствие с регламентирания с вътрешните правила ред.

При сключване на договорите е приложена системата за двоен подпис.

При шест договора⁸⁴ от 2017 г. е установено, че същите не са съгласувани от юрисконсулт и старши счетоводител, с което не са изпълнени изискванията⁸⁵ на Правилата. В останалите случаи, проектите на договори са парафирани от юрисконсулт и от директора на дирекция „Администрация“.

⁷⁴ Решение на ЦИК по Протокол № 524/18.04.2017 г.

⁷⁵ Решение на ЦИК по Протокол № 526/25.04.2017 г.

⁷⁶ Договори № № 159, 160, 161, 162, 163 и 165 от 28.04.2017 г.

⁷⁷ **Одитно доказателство № 3**

⁷⁸ Договори №№ 8, 9 и 10 от 31.01.2017 г.

⁷⁹ Плащане от 12.04.2017 г.

⁸⁰ Договори № 9 и 10 от 31.01.2017 г.

⁸¹ По договор № 9 от 31.01.2017 г.

⁸² По договор № 10 от 31.01.2017 г.

⁸³ Чл. 12 от Вътрешните правила за сключване на граждански договори от ЦИК

⁸⁴ Договори № 166, 167, 168, 169, 170 и 175 от 21.06.2017 г.

⁸⁵ Чл. 11 от Вътрешните правила за сключване на граждански договори от ЦИК

з) Изплатените възнаграждения по проверените договори съответстват на договорения размер и са извършени след представяне от изпълнителя на декларация за получените доходи от други източници, съгласно изискването⁸⁶ на Правилата.

и) По отношение на два⁸⁷ граждански договора, сключени през 2017 г. с предмет – стенографски услуги, е установено, че изплатените суми по тях не съответстват на посочените в предоставената от комисията справка за сключените граждански договори в ЦИК през 2017 г. и 2018 г.⁸⁸ Установено е, че сключеният през 2018 г. договор⁸⁹, с предмет консултиране ПДЕК на ЦИК и даване становища при изготвяне на класификационната схема на видовете документи, не е изпълнен и по него няма извършено плащане.^{90, 91} Съгласно информацията от справката за сключените граждански договори в ЦИК през 2017 г. и 2018 г., договорът е изпълнен.

Действащите за одитирания период Вътрешни правила за сключване на граждански договори от ЦИК не са съобразени с актуалната организационна структура на администрацията и с разпоредбите на Правилника за организацията на дейността на ЦИК, структурата и функциите на нейната администрация.

На основание решения на ЦИК е прилагана практика, при която договори с персонала по извънтрудови правоотношения се сключват, след като възложената дейност е изпълнена и с тях се одобрява/приема извършената работа. Със сключването на договор възникват права и задължения за възложителя и изпълнителя и същият следва да бъде факт преди началото на изпълнение на възлаганата дейност. В съответствие с решения на ЦИК, при възлагането на обществена поръчка са наети външни лица за членове на комисията за провеждане на преговори с поканения участник, като писмените договори с всяко от лицата са сключени след възлагането на обществената поръчка, с което не са изпълнени изискванията на чл. 51, ал. 3 от ППЗОП.

Преди поемане на задължението (сключването на договор) не е осъществен предварителен контрол за законосъобразност, поради което проверените договори нямат задължителното минимално съдържание, предвидено във вътрешните правила - не съдържат лицето, отговорно за изпълнението им и срок за изпълнение при три договора за стенографски услуги.

Изплатените суми съответстват на договореното. В единични случаи не са съставени или подписани протоколи, удостоверяващи изпълнените дейности.

По време на одита са приети и утвърдени нови Вътрешни правила за сключване, изпълнение и отчитане на договори по ЗЗД от Централната избирателна комисия, в

⁸⁶ Чл. 19 от Вътрешните правила за сключване на граждански договори от ЦИК

⁸⁷ За договор № 10/2017 г., в Справка изх. № ЦИК-05-6/1 от 14.01.2020 г. е посочено – изплатени суми 4 123,63 лв., а при одита е установено, че същите са 3 706,46 лв. За договор № 9/2017 г., в Справката е посочено – изплатени суми – 3 408,20 лв., а при одита е установено, че същите са 3 315,70 лв.

⁸⁸ Справка изх. № ЦИК-05-6/1 от 14.01.2020 г. за сключените граждански договори в ЦИК през 2017 г. и 2018 г.

⁸⁹ Договор № 123 от 06.12.2018 г.

⁹⁰ В Регистъра на договори с физически лица, сключени през 2018 г., позиция № 123 – договорът е посочен като изпълнен. В Справка, изх. № ЦИК-05-6/1 от 14.01.2020 г. за сключените граждански договори в ЦИК през 2017 г. и 2018 г. е отразено, че договорът е изпълнен, но няма плащания по него.

⁹¹ **Одитно доказателство № 6**

които е регламентирано изискване сключването на договор да предхожда неговото изпълнение.

4. Разходи за издръжка

4.1. Разходи за материали

Разходите за издръжка, съгласно Отчета за касовото изпълнение на бюджета на ЦИК към 31.12.2017 г. са в размер на 6 123 107 лв. (68,75 на сто относителен дял от разходите). Към 31.12.2018 г., отчетените средства за издръжка са 683 569 лв. (17,48 на сто относителен дял от разходите).

Разходите за материали за 2017 г. са 1 592 125 лв., или 26 на сто от разходите за издръжка. За 2018 г. разходите за материали възлизат на 85 067 лв., или 12,44 на сто от разходите за издръжка за годината.⁹²

Проверката за съответствие с правната рамка е извършена чрез одитна извадка, в която са включени три доставчици⁹³ с плащания на стойност 1 501 015,80 лв. за 2017 г., което представлява 94,27 на сто от общия размер на разходите за материали, и четири доставчици⁹⁴ с плащания на стойност 38 344,52 лв. за 2018 г., което е 45,07 на сто от разходите за материали.⁹⁵

Извадката е формирана чрез подбор на единиците по стойност - „най-висока стойност“ на разходите по доставчици за съответната година.

При проверката е установено⁹⁶:

а) За 2017 г. разходите са извършени на основание сключен договор след процедура по ЗОП - за изработка и доставка на хартиени бюлетини за гласуване в страната и извън страната в изборите за народни представители на 26 март 2017 г.⁹⁷, сключен договор след проведен конкурс във връзка с § 3 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс - за издаването на бюлетин на ЦИК с технически носители за резултатите от гласуването в изборите за народни представители на 26 март 2017 г.⁹⁸, както и на основание първични счетоводни документи - за доставка на канцеларски материали и консумативи.

За 2018 г. разходите са извършени на основание сключен договор за предоставяне за временно ползване на кафе машина и доставка на кафе⁹⁹ и на основание първични счетоводни документи – за доставка на канцеларски материали, тонер касети, периферни устройства, коледни протоколни пакети.

б) За необходимостта от извършване на разходите са изготвени мотивирани писмени предложения (докладни записки, обяснителна записка) за поемане на задължение, които са одобрени с решения на ЦИК съгласно изискванията на Правилата за СФУК.¹⁰⁰

⁹² **Одитно доказателство № 4**

⁹³ 1. Печатница на БНБ АД-1 426 460,76 лв.; 2. Информационно обслужване - 48 000,00 лв.; 3. Ронос ООД- 26 555,04 лв.

⁹⁴ 1. Ронос ООД-15 058,08 лв.; 2. М и Н Строй ООД- 8 308,76 лв.; 3. Корделла ЕООД- 7 992,00 лв.; 4. Рекламна агенция „ДЕЯ“ ЕООД – 6 985,68 лв.

⁹⁵ **Одитни доказателства № 4 и № 7**

⁹⁶ **Одитно доказателство № 7**

⁹⁷ Договор № 13 от 06.03.2017 г. с „Печатница на БНБ“ АД

⁹⁸ Договор № 10 от 23.02.2017 г. с „Информационно обслужване“ АД

⁹⁹ Договор № 12-А от 23.07.2015 г. с „М и Н Строй“ ООД

¹⁰⁰ Чл. 6, ал. 1 от Правилата за СФУК

в) Разходите са документално обосновани с първични счетоводни документи, в съответствие с изискванията на Закона за счетоводството (ЗСч). Изплатените средства съответстват на договорения размер и на посоченото в първичните счетоводни документи. През 2018 г. са извършени доставки на материали по договор от 2015 г.¹⁰¹ с изтекъл срок на действие и с приложена клауза за автоматично продължаване на срока. Извършените разходи по договора са на стойност 8 308,76 лв. с ДДС, при която възложителят може директно да възлага доставките, като доказва разходите с първични платежни документи, без да е необходимо сключването на писмен договор.

г) С изключение на три доставки по договор от 2015 г.¹⁰², приемането на материалите е удостоверено с приемо-предавателни протоколи. При четири доставки на канцеларски материали¹⁰³, към платежните документи са приложени приемо-предавателни протоколи, без същите да съдържат подписи на получател за удостоверяване приемането на активите.

д) Не е осъществен предварителен контрол за законосъобразност преди сключването на договорите, с което не са спазени изискванията¹⁰⁴ на действащите Правила за СФУК. От финансовия контролор е осъществен предварителен контрол за законосъобразност преди извършването на плащанията, в съответствие с регламентирания вътрешен ред, документиран с контролен лист.

Приложена е системата за двоен подпис при сключване на договорите и извършване на плащанията.¹⁰⁵

Извършените разходи за материали са обосновани документално, съгласно изискванията на Закона за счетоводството. Спазен е регламентираният ред за инициране и одобряване на разходите. Не е осъществен предварителен контрол за законосъобразност преди сключване на договорите, в несъответствие с изискванията на правната рамка. С изключение на малък брой случаи, приемането на активите е удостоверено с подписани приемо-предавателни протоколи.

4.2. Разходи за външни услуги

Разходите за външни услуги за 2017 г. са в размер на 4 409 173 лв., или 72,01 на сто от отчетените средства за издръжка в Отчета за касовото изпълнение на бюджета на ЦИК.

¹⁰¹ Договор № 12-А от 23.07.2015 г. с „М и Н Строй“ ООД със срок една година, който може да бъде продължен автоматично за още една година, ако никоя от страните не изрази изричното си желание за неговото прекратяване

¹⁰² Доставки по: фактура № 0000004843/08.01.2018 г. за кафе, захар, сметана и чаши в размер на 351,60 лв. без ДДС или 421,92 лв. с ДДС; фактура № 0000004850/26.01.2018 г. за кафе, захар, сметана и чаши в размер на 409,93 лв. без ДДС или 491,92 лв. с ДДС и по фактура № 0000004858/13.02.2018 г. за доставка на кафе, захар, сметана и чаши в размер на 298,67 лв. без ДДС или 358,40 лв. с ДДС, съгласно Договор № 12-А от 23.07.2015 г. с „М и Н Строй“ ООД

¹⁰³ По фактура № 0000231522/10.07.2018 г. за доставка на кърпи влажни, хартиени кърпи и ароматизатор в размер на 528,90 лв. без ДДС или 634,68 лв. с ДДС; фактура № 0000231524/10.07.2018 г. за доставка на комутатор, флаш памет и външен преносим твърд диск в размер на 1 528,00 лв. без ДДС или 1 833,60 лв. с ДДС; фактура № 0000231525/10.07.2018 г. за доставка на тонер касети и тонер шпула в размер на 1 883,50 лв. без ДДС или 2 260,20 лв. с ДДС и фактура № 0000231520/10.07.2018 г. за доставка на 17 артикула канцеларски материали в размер на 2 232,60 лв. без ДДС или 2 679,12 лв. с ДДС от „Ронос“ ООД.

¹⁰⁴ Чл. 14, ал. 1 от Правилата за СФУК

¹⁰⁵ Одитно доказателство № 7

Към 31.12.2018 г. разходите за външни услуги са 407 095 лв., или 59,55 на сто от разходите за издръжка за годината.¹⁰⁶

Проверката за съответствие с правната рамка е извършена чрез одитна извадка, в която са включени един доставчик¹⁰⁷ с плащания на стойност 3 073 403,99 лв. за 2017 г., което представлява 69,70 на сто от общия размер на разходите за външни услуги, и три доставчици¹⁰⁸ с плащания на стойност 226 390,13 лв. за 2018 г., което е 55,61 на сто от разходите за външни услуги.¹⁰⁹

Извадката е формирана чрез подбор на единиците по стойност - „най-висока стойност“ на разходите по доставчици за съответната година.

При проверката е установено:¹¹⁰

а) За 2017 г. разходите са извършени на основание сключен договор след проведен конкурс във връзка с § 3 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс – за възлагане на компютърна обработка в РИК и ЦИК на протоколите на СИК и РИК за резултатите от изборите за народни представители на 26.03.2017 г.¹¹¹ (вкл. сканиране и публикуване на секционните протоколи на СИК и протокола на РИК и излъчване на заседанията на РИК в реално време на Интернет страницата на съответната комисия); сключени договори на стойности по чл. 20, ал. 4 от ЗОП за: предоставяне на услуги за пространство на собствени виртуални сървъри, на които потребителят има право да публикува и споделя с трети лица информация в Интернет с висока степен на защита на съдържанието, системно администриране и управление до 320 бр. електронни пощенски кутии по заявка на ЦИК и предоставяне на услуги по защита от атаки от тип „Отказ от услуга“¹¹²; услуги по актуализиране на съдържанието на официалната интернет страница на ЦИК по заявки за публикуване на решения, проверка и публикуване на информация в регистри, поддържани съгласно Изборния кодекс, публикуване и реорганизиране на съдържание¹¹³; организиране на дейностите по провеждане на тестове по криптиран обмен на информация по чл. 13 от Директива 93/109/ЕС¹¹⁴; дейности по провеждане на три симулации за дистанционно електронно гласуване, предвидени в § 145, ал. 3 от Изборния кодекс¹¹⁵. На основание първични счетоводни документи са извършени разходи за издаване и преиздаване на удостоверения за квалифициран електронен подпис на длъжностни лица и за заплащане на дейности по извънгаранционна поддръжка на програмен продукт за електронна система за управление на документи за 2016 г.

За 2018 г. разходите за външни услуги, предоставени от „Информационно обслужване“ АД са на основание сключени договори на стойности по чл. 20, ал. 4 от ЗОП за: предоставяне на услуги за пространство на собствени виртуални сървъри, на които потребителят има право да публикува и споделя с трети лица информация в Интернет с висока степен на защита на съдържанието, системно администриране и управление до

¹⁰⁶ **Одитно доказателство № 4**

¹⁰⁷ Информационно обслужване АД

¹⁰⁸ 1. Информационно обслужване АД – 120 935,97 лв.; 2. ЦГМ АД – 53 690,00 лв.; 3. Арте. док ЕООД – 51 764,16 лв.

¹⁰⁹ **Одитно доказателство № 8**

¹¹⁰ **Одитно доказателство № 8**

¹¹¹ Договор № 10 от 23.02.2017 г. с „Информационно обслужване“ АД

¹¹² Договор № 7 от 01.07.2016 г. и Договор № 16 от 09.06.2017 г. с „Информационно обслужване“ АД

¹¹³ Договор № 8 от 01.07.2016 г. и Договор № 17 от 09.06.2017 г. с „Информационно обслужване“ АД

¹¹⁴ Договор № 29 от 05.10.2017 г. с „Информационно обслужване“ АД

¹¹⁵ Договор № 35 от 24.11.2017 г. с „Информационно обслужване“ АД

320 бр. електронни пощенски кутии по заявка на ЦИК и предоставяне на услуги по защита от атаки от тип „Отказ от услуга“¹¹⁶; услуги по актуализиране на съдържанието на официалната интернет страница на ЦИК по заявки за публикуване на решения, проверка и публикуване на информация в регистри, поддържани съгласно Изборния кодекс, публикуване и реорганизиране на съдържание¹¹⁷; поддръжка на програмен продукт за електронна система за управление на документи - Деловодство¹¹⁸; поддръжане на контактна точка за осъществяване на криптирания обмен на информацията по чл. 13 от Директива 93/109/ЕС¹¹⁹ и издаване на бюлетин на ЦИК за резултатите от проведените в периода от 02.11.2015 г. до 17.10.2018 г. нови и частични избори за общински съветници и кметове.¹²⁰ На основание първични счетоводни документи са извършени разходи за издаване и преиздаване на удостоверения за квалифициран електронен подпис на длъжностни лица и за заплащане на услуги по поддръжка на програмен продукт за електронна система за управление на документи за 2017 г.

Разходите към „Център за градска мобилност“ ЕАД през 2018 г. са извършени на основание сключен Анекс № 2 към договор № 1102 от 26.04.2017 г. за преместване ползването на седем паркоместа, намиращи се в гр. София.

Разходите за външни услуги, предоставени от „Арте.док“ ЕООД през 2018 г. са на основание договори¹²¹ за преводачески услуги, сключени след проведени възлагания на обществени поръчки по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП.

б) За необходимостта от извършване на разходите са изготвени мотивирани писмени предложения, които са одобрени с решения на ЦИК съгласно изискванията на Правилата за СФУК.¹²²

в) Разходите са документално обосновани с първични счетоводни документи, в съответствие с изискванията на ЗСч. Изплатените средства съответстват на договорения размер и на посоченото в първичните счетоводни документи. В случаите, когато е приложимо, за приемане на услугите са изготвени и подписани приемо – предавателни протоколи, с които е удостоверено тяхното изпълнение.

г) При три от проверените договори¹²³, въз основа на които са извършени разходи през одитирания период е установено, че не съдържат клаузи за отговорност при неизпълнение на задълженията на изпълнителя, с което не са защитени финансовите интереси на възложителя.

д) От финансовия контролор е осъществен предварителен контрол за законосъобразност преди извършването на плащанията, документиран с контролен лист в съответствие¹²⁴ с Правилата за СФУК. Приложена е системата за двоен подпис при сключване на договорите и извършване на плащанията.

¹¹⁶ Договор № 16 от 09.06.2017 г. и Договор № 15 от 22.06.2018 г. с „Информационно обслужване“ АД

¹¹⁷ Договор № 17 от 09.06.2017 г. и Договор № 14 от 22.06.2018 г. с „Информационно обслужване“ АД

¹¹⁸ Договор № 2 от 25.01.2018 г. и Договор № 29/14.12.2018 г. с „Информационно обслужване“ АД

¹¹⁹ Договор № 12 от 13.06.2018 г. с „Информационно обслужване“ АД

¹²⁰ Договор № 27 от 22.11.2018 г. с „Информационно обслужване“ АД

¹²¹ Договор № 19 от 24.08.2018 г. и № 24 от 28.08.2017 г. с „Арте.док“ ЕООД

¹²² Чл. 6, ал. 1 от Правилата за СФУК

¹²³ Договори № 7 от 01.07.2016 г., № 16 от 09.06.2017 г. и № 15 от 22.06.2018 г. с „Информационно обслужване“ АД

¹²⁴ Чл. 14 от Правилата за СФУК

Разходите за външни услуги са обосновани документално, съгласно изискванията на Закона за счетоводството. Спазен е регламентираният ред за инициране и одобряване на разходите. При три договора, въз основа на които са извършени разходи през одитирания период е установено, че не съдържат клаузи за отговорност при неизпълнение на задълженията на изпълнителя, с което не са защитени финансовите интереси на ЦИК. Изследваните контролни дейности са изпълнени през одитирания период.

4.3. Краткосрочни командировки в чужбина

Извършените разходи за краткосрочни командировки в чужбина за 2017 г. са в размер на 75 708 лв. (1,24 на сто от разходите за издръжка). Към 31.12.2018 г. разходите за краткосрочни командировки в чужбина са 135 873 лв. (19,88 на сто от разходите за издръжка).¹²⁵

Разходите са проверени въз основа на формирана нестатистическа извадка. Включените в извадката единици са определени чрез критерий „най-висока стойност“ на изплатените суми за дневни и квартирни пари по отделните заповеди за командировки. За съответствие с правната рамка са проверени разходите за дневни и квартирни пари по 15 заповеди¹²⁶ за командировка в чужбина, с изплатени средства в размер на 25 722,77 лв., или 26,16 на сто от разходите за одитирания период.

При проверката е установено:¹²⁷

а) При всички проверени единици, командироването на лицата е осъществено по издадени заповеди на председателя на ЦИК, след решение на комисията, съгласно изискванията¹²⁸ на Правилника за дейността на ЦИК.

б) Командировките са реализирани на основание получени покани за участие/посещения на международни и европейски конференции, кръгла маса, симпозиуми, участие като наблюдатели при избор на губернатор на Мериленд. Поканите са разгледани и обсъдени на заседания на ЦИК, като от комисията са приети решения за участие в съответното мероприятие, поименно определяне на командированите лица и изплащане на квартирни пари по фактически размери, на основание¹²⁹ Наредбата за служебните командировки и специализации в чужбина (НСКСЧ).

На основание решения на ЦИК са издадени заповеди за командироване на членове на комисията по две покани за участия в международни прояви, като броят на командированите лица не съответства на поканените от организаторите на мероприятията.

През 2017 г. председателят на ЦИК е поканен¹³⁰ да участва в работата на 14-та Европейска конференция на органите за управление на провеждането на избори. Във

¹²⁵ **Одитно доказателство № 4**

¹²⁶ 1. № 210/23.10.2018 г. – 2 999,12 лв.; 2. № 211/23.10.2018 г. – 2 999,12 лв.; 3. № 62/17.04.2018 г. – 1 892,03 лв.; 4. № 75/10.05.2018 г. – 1 828,52 лв.; 5. № 71/06.06.2017 г. – 1 652,79 лв.; 6. № 72/06.06.2017 г. – 1 652,79 лв.; 7. № 49/05.05.2017 г. – 1 452,24 лв.; 8. № 50/05.05.2017 г. – 1 452,24 лв.; 9. № 51/05.05.2017 г. – 1 452,24 лв.; 10. № 52/05.05.2017 г. – 1 452,24 лв.; 11. № 53/09.05.2017 г. – 1 452,24 лв.; 12. № 82/21.05.2018 г. – 1 359,30 лв.; 13. № 83/21.05.2018 г. – 1 359,30 лв.; 14. № 84/21.05.2018 г. – 1 359,30 лв.; 15. № 85/21.05.2018 г. – 1 359,30 лв.

¹²⁷ **Одитно доказателство № 9**

¹²⁸ чл. 6, ал. 1, т. 7 и т. 13 от Правилника за дейността на ЦИК

¹²⁹ Чл. 17, ал. 2 от Наредбата за служебните командировки и специализации в чужбина (НСКСЧ)

¹³⁰ От Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия)

връзка с получената покана, от ЦИК е взето решение¹³¹ за участие в конференцията да бъдат командировани с председателя и четирима членове на комисията. Разходите по тези пет заповеди за командировки¹³² са за сметка на бюджета на ЦИК.

През 2017 г. в ЦИК е получена покана¹³³ за участие на представител на управителния изборителен орган в кръгла маса на тема „Кибер-сигурност на изборите“, като от Международния институт за демокрация и съдействие на изборите се поемат разходите на участника за пътуване, прехрана и настаняване. Във връзка с получената покана, от ЦИК е взето решение¹³⁴ за участие в кръглата маса да бъдат командировани председателя, на когото организаторите ще поемат разходите и двама членове¹³⁵, чиито разходи са за сметка на бюджета на комисията.

в) Заповедите за командировка са издадени от председателя на ЦИК/заместник-председател на ЦИК и имат необходимото съдържание съгласно изискванията¹³⁶ на НСКСЧ.

г) Изплатените средства за дневни пари на командированите лица съответстват на определения размер и валута за съответната страна, съгласно Приложение № 2 към НСКСЧ.

д) При пет командировки¹³⁷ (33 на сто от проверените), изплатените средства за квартирни пари са в рамките на определените за съответната страна по Приложение № 2 към НСКСЧ, с което са изпълнени изискванията¹³⁸ на НСКСЧ.

При десет командировки¹³⁹, или 67 на сто от проверените единици, квартирните пари са изплатени по фактически размери, на основание чл. 17, ал. 2 от НСКСЧ. Изплащането на квартирни пари по фактически размери е одобрено с решения на ЦИК, след обсъждане на получените покани за участие, като взетите решения от комисията са отразени в издадените заповеди за командировки. Съгласно НСКСЧ¹⁴⁰, ръководителите на ведомства и предприятия могат да изплащат квартирни пари по фактически размери, но не по-високи от двойния размер на определените в приложение № 2, при участие в големи международни прояви и при условие, че е представена покана от организаторите, съдържаща информация за цените, предлагани от хотелите за участниците. За всички десет командировки, при които е приложен чл. 17, ал. 2 от НСКСЧ, в поканите за участие не се съдържа информация за цените, предлагани от хотелите за участниците, което е едно от изискванията за прилагане на разпоредбата. Две командировки¹⁴¹ не са свързани с участие в големи международни прояви, с което не са изпълнени изискванията за прилагане на разпоредбата¹⁴² от НСКСЧ. При една командировка¹⁴³, изплатените средства

¹³¹ Протокол № 520 от 03.04.2017 г.

¹³² Заповеди № № 49, 50, 51, 52 и 53 от 05.05.2017 г.

¹³³ От Международния институт за демокрация и съдействие на изборите

¹³⁴ Протокол № 534 от 26.05.2017 г.

¹³⁵ По заповеди № 71/06.06.2017 г. и № 72/06.06.2017 г.

¹³⁶ Чл. 5, ал. 2 от Наредбата за служебните командировки и специализации в чужбина (НСКСЧ)

¹³⁷ По заповеди № 75/10.05.2018 г., № 82/21.05.2018 г., № 83/21.05.2018 г., № 84/21.05.2018 г., № 85/21.05.2018 г.

¹³⁸ Чл. 15, ал. 1 от НСКСЧ

¹³⁹ По заповеди № 49/05.05.2017 г., № 50/05.05.2017 г., № 51/05.05.2017 г., 52/05.05.2017 г., 53/05.05.2017 г., № 71/06.06.2017 г., № 72/06.06.2017 г., № 62/17.04.2018 г., № 210/23.10.2018 г., № 211/23.10.2018 г.

¹⁴⁰ Чл. 17, ал. 2 от НСКСЧ

¹⁴¹ По заповеди № 210/23.10.2018 г. и № 211/23.10.2018 г.

¹⁴² чл. 17, ал. 2 от НСКСЧ

¹⁴³ По заповед № 62/17.04.2018 г.

за квартирни пари са по-високи от двойния размер на определените в приложение 2. Разходите за квартирни пари по посочените десет командировки са извършени в нарушение на разпоредбите¹⁴⁴ на НСКСЧ.

е) След реализираните командировки в чужбина, от командированите лица не са изготвени доклади по чл. 38, ал. 1 от НСКСЧ. От ЦИК е въведена практика за извършената работа по време на служебните командировки да се докладва на заседание на комисията. Извършената работа по време на една от проверените командировки¹⁴⁵ не е докладвана на заседание на ЦИК.

ж) При осем командировки¹⁴⁶ (53 на сто от проверените), от командированите лица не е представен финансов отчет за изразходваната валута, с което не са изпълнени заповедите за командировки и разпоредбите на чл. 39, ал. 1 от НСКСЧ. Не са установени случаи на невъзстановени средства по служебни аванси от подотчетните лица.

з) При всички проверени командировки е осъществен предварителен контрол за законосъобразност преди изплащане на средствата за квартирни пари, удостоверяван с контролен лист на длъжностното лице, изпълняващо функциите на финансов контролор/финансовия контролор, при спазване на регламентирания вътрешен ред.¹⁴⁷ При 11¹⁴⁸ командировки не е осъществен предварителен контрол за законосъобразност преди изплащането на средствата за дневни пари, с което не са спазени изискванията на Правилата за СФУК.

Приложена е системата за двоен подпис при подписване на платежните документи за дневни и квартирни пари (платежни нареждания и разходни касови ордери), с изключение на три разходни касови ордери за изплащане на дневни пари¹⁴⁹, които не са подписани от ръководител, съгласно изискванията на вътрешните правила.

При извършването на разходи за краткосрочни командировки в чужбина са установени съществени отклонения от приложимата правна рамка. На основание решения на ЦИК са изплатени квартирни пари по фактически размери, без да са изпълнени нормативно регламентираните изисквания, а при една командировка, изплатените средства надвишават максимално определения размер. От командированите лица не са изготвени доклади за извършената работа и не са представени отчети за разходваната валута. Въведените контролни дейности не са прилагани непрекъснато и ефективно, поради което не са предотвратили установените нарушения на нормативната уредба.

Поради липса на конкретна разпоредба в Изборния кодекс, свързана с ръководните функции на председателя, Правилникът за дейността на ЦИК определя председателя на комисията като изпълнител на решенията на колективния орган, без да има възможност самостоятелно да взема управленски решения. Вземането на колективни решения от ЦИК по въпроси, които са от компетентността на председателя на

¹⁴⁴ Чл. 17, ал. 2 от НСКСЧ

¹⁴⁵ По заповед № 75/10.05.2018 г.

¹⁴⁶ По заповеди № 49/05.05.2017 г., № 50/05.05.2017 г., № 51/05.05.2017 г., № 52/05.05.2017 г., № 53/05.05.2017 г., № 71/06.06.2017 г., № 72/06.06.2017 г., № 75/10.05.2018 г.

¹⁴⁷ чл. 14, ал. 2 от Правилата за СФУК

¹⁴⁸ Командировки, реализирани по заповеди № 49/05.05.2017 г.; № 50/05.05.2017 г.; № 51/05.05.2017 г.; № 52/05.05.2017 г.; № 53/05.05.2017 г.; № 71/06.06.2017 г.; № 72/06.06.2017 г.; № 82/21.05.2018 г.; № 83/21.05.2018 г.; № 84/21.05.2018 г.; № 85/21.05.2018 г.

¹⁴⁹ РКО № 24/ 23.04.2018 г., РКО № 28/ 25.05.2018 г. и РКО № 29/ 25.05.2018 г.

комисията, съгласно други закони (ЗПФ, ЗФУКПС и ЗОП) се е отразило негативно на процеса по управление на бюджета при извършването на разходи за краткосрочни командировки в чужбина, за заплати и възнаграждения на персонала, нает по трудови правоотношения в администрацията на ЦИК и за възнаграждения на персонала по извънтрудови правоотношения.

II. Обществени поръчки

Председателят на ЦИК е публичен възложител на обществени поръчки, съгласно чл. 5, ал. 2, т. 13 от ЗОП.

За одитирания период действията по организиране и провеждане на процедури и възлагания на обществени поръчки и сключване на договорите са осъществени от председателя на ЦИК, а при негово отсъствие – от определен с решение на ЦИК, заместник-председател.¹⁵⁰

Звено „Правно обслужване“ към дирекция „Администрация“ планира, организира и координира всички дейности във връзка с подготовката и провеждането на процедури по възлагане на обществени поръчки, подготвя документацията и участва в провеждането на процедурите по ЗОП.¹⁵¹

За одитирания период в ЦИК не е изградено вътрешно специализирано звено, отговорно за управление на цикъла на обществените поръчки, тъй като не са изпълнени условията, определени със ЗОП.^{152, 153, 154}

За 2017 г. не е изготвен график за възлагане на обществени поръчки в ЦИК, с което не са спазени изискванията на чл. 26 от ППЗОП. На заседание на ЦИК¹⁵⁵ е докладвана за сведение Справка за обществени поръчки и конкурс за възлагане през 2017 г.¹⁵⁶ Справката не съдържа задължителната информация съгласно ППЗОП¹⁵⁷ за: времето на подготовка на обществената поръчка, включително документацията; времето на провеждане на възлагането, включително за получаване на заявления за участие или на оферти, работата на комисията и сключване на договора.¹⁵⁸

От председателя на комисията е одобрен график за възлагане на обществени поръчки от ЦИК през 2018 г., след решение¹⁵⁹ на ЦИК. В графика за възлагане на обществени поръчки е включена изискващата се информацията по чл. 26 от ППЗОП.¹⁶⁰

В одобрения график за възлагане на обществени поръчки от ЦИК през 2018 г. е включено възлагане на обществена поръчка за предоставяне на таксиметрови услуги, чрез безналично плащане с ваучери за нуждите на Централната избирателна комисия. Не е

¹⁵⁰ **Одитни доказателства № 10 и № 13**

¹⁵¹ Чл. 43, т. 6 от Правилника за дейността на ЦИК

¹⁵² **Чл. 245.** (1) Публичните възложители изграждат вътрешно специализирано звено като част от администрацията, отговорно за управление на цикъла на обществените поръчки, ако са налице едновременно следните условия: 1. годишният бюджет, включително средствата, предоставени по линия на различни фондове и програми на Европейския съюз, е на стойност над 20 млн. лв.; 2. средногодишният брой проведени процедури за възлагане на обществените поръчки през предходните три години надвишава 20.

¹⁵³ **Одитно доказателство № 4**

¹⁵⁴ <https://www.cik.bg/bg/zop>

¹⁵⁵ Протокол № 456 от 05.01.2017 г.

¹⁵⁶ Изготвена от главен юрисконсулт в дирекция „Администрация“

¹⁵⁷ По чл. 26, ал. 1, т. 2 и т. 3 от ППЗОП

¹⁵⁸ **Одитно доказателство № 11**

¹⁵⁹ Протокол № 593 от 19.12.2017 г.

¹⁶⁰ **Одитно доказателство № 11**

налице правно основание за планиране и извършване на цитирания разход. В чл. 36 от ПМС № № 332 от 22.12.2017 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2018 г.¹⁶¹ няма предвидена възможност да се извършват разходи от бюджетните организации в полза на работниците и служителите от местоживеенето до местоработата и обратно, освен в случаите когато те се намират в различни населени места. В съответствие с посочената разпоредба, бюджетните организации могат да извършват разходи за транспорт в полза на служителите в границите на населеното място, когато това произтича от характера на трудовата им дейност и изискванията за длъжността, определени с длъжностните характеристики, на които изисквания не отговаря планирания разход за таксиметрови услуги. Създадени са предпоставки за извършване на разходи в несъответствие с приложимата правна рамка.

1. Вътрешни актове

За периода от 01.01.2017 г. до 18.12.2018 г. няма утвърдени вътрешни правила за управление на цикъла на обществените поръчки в ЦИК.¹⁶² Съгласно Закона за обществените поръчки¹⁶³, в сила от 15.04.2016 г., задължението¹⁶⁴ за приемане на вътрешни правила за управление на цикъла на обществени поръчки, се отнася за публичните възложители, когато се разпореждат с годишен бюджет, включително със средствата, предоставени по линия на различни европейски фондове и програми, равен или по-голям от 5 млн. лв. За 2016 г., след извършени корекции, бюджетът на ЦИК включва разходи за 12 631 516 лв.¹⁶⁵ За 2017 г. разходваните средства по бюджета на ЦИК са 8 906 767 лв., което доказва, че задължението за приемане и утвърждаване на вътрешни правила за ЦИК е възникнало още през 2017 г.

От председателя на ЦИК са утвърдени Вътрешни правила за управление на цикъла на обществените поръчки в Централната изборителна комисия (ВПУЦОП), в сила от 18.12.2018 г.¹⁶⁶ В разпоредбите на ЗОП и ППЗОП, в сила за одитирания период, няма предвиден срок за утвърждаване на вътрешни правила за управление на цикъла на обществените поръчки.

Съгласно ВПУЦОП¹⁶⁷, председателят на ЦИК е публичен възложител по смисъла на чл. 5, ал. 2, т. 13 от ЗОП и осъществява фактическите действия по възлагане на обществените поръчки и по сключване на договорите, след решение на ЦИК.

Възложителят на обществени поръчки или определено от него длъжностно лице по чл.7, ал.1 от ЗОП, осъществяват своите правомощия въз основа на закона, поради което действията, които извършва във връзка с провеждане на процедури, възлагане на обществени поръчки и сключване на договори не са фактически, а правни.

На юрисконсулта, отговорен за конкретната обществена поръчка, са възложени отговорности за: съхраняване на постъпилите оферти/заявления за участие до отварянето им от комисията за разглеждане и оценяване на офертите, и след приключване на нейната работа; подготовка и изпращане на информация за публикуване в Официален вестник на

¹⁶¹ Обн. ДВ, бр. 103 от 28.12.2017 г.

¹⁶² **Одитно доказателство № 3**

¹⁶³ обн. ДВ, бр. 13 от 2016 г.

¹⁶⁴ Чл. 244 от ЗОП (ред. ДВ, бр. 13 от 2016 г.)

¹⁶⁵ https://www.cik.bg/bg/about_us/budget/2016/gfo

¹⁶⁶ **Одитно доказателство № 3**

¹⁶⁷ Чл. 1 от ВПУЦОП

Европейския съюз и Регистъра на обществените поръчки (РОП); съставяне и поддържане на досие на обществената поръчка.¹⁶⁸

С ВПУЦОП е регламентиран процесът по планиране на обществените поръчки.¹⁶⁹ Съгласно правилата, директорът на дирекция „Администрация“ организира изготвянето на график на обществените поръчки, които да бъдат планирани за следващата календарна година.¹⁷⁰

Предвидено е, подготовката на всяка процедура за възлагане на обществена поръчка да започва с изготвянето на докладна записка от юрисконсулт и мотивирано предложение на директора на дирекция „Администрация“ до ЦИК, съгласувано с главния счетоводител относно наличието на бюджетни средства и след осъществен предварителен контрол за законосъобразност от финансовия контролор. Докладната записка се регистрира в деловодната система на ЦИК и се представя на председателя на комисията за разпределение на член на ЦИК.¹⁷¹

Съгласно ВПУЦОП¹⁷², в рамките на 15 работни дни от одобряване на предложението от ЦИК, служители на дирекция „Администрация“ подготвят документацията на обществената поръчка. Проектът на документация на поръчката, включително решението за откриване, обявлението/поканата и проектът на договор се подписват от лицето, изготвило документите и се съгласуват от директора на дирекция „Администрация“ и главния счетоводител. От финансовия контролор се осъществява предварителен контрол за законосъобразност и се съставя контролен лист.¹⁷³ Изготвените проекти на документация на обществените поръчки се внасят за разглеждане в ЦИК с докладна записка на директора на дирекция „Администрация“.¹⁷⁴ Членът на ЦИК, на когото е разпределена докладната записка с проекта на документация, подготвя и докладва окончателната редакция на документацията на поръчката за одобрение и вземане на решение от ЦИК.¹⁷⁵ С вътрешните правила е регламентирано, че документацията на поръчката, включително решението за откриване, обявлението/поканата се утвърждават от председателя на ЦИК, след одобрението и приемането им с решение на ЦИК.¹⁷⁶ Комисията за провеждане на обществената поръчка се определя с протоколно решение на ЦИК, след което председателя на ЦИК назначава определената комисия със заповед.¹⁷⁷ След приключване на работата, председателят на комисията по провеждане на обществената поръчка представя на ЦИК протоколите от работата/доклад, ако е приложимо и проект на решение за финализиране на процедурата.¹⁷⁸ Централната изборителна комисия приема/не приема работата на комисията, респективно одобрява/не одобрява предложено решение. След одобряване от ЦИК на решението за финализиране на обществената поръчка, същото се утвърждава от председателя на ЦИК.¹⁷⁹ Договорът за

¹⁶⁸ чл. 7, чл. 25, чл. 68 от ВПУЦОП

¹⁶⁹ Раздел II „Планиране на обществените поръчки“

¹⁷⁰ Чл. 10 от ВПУЦОП

¹⁷¹ Чл. 12 от ВПУЦОП

¹⁷² Чл. 16 от ВПУЦОП

¹⁷³ Чл. 19 и чл. 20 от ВПУЦОП

¹⁷⁴ Чл. 21 от ВПУЦОП

¹⁷⁵ Чл. 22 от ВПУЦОП

¹⁷⁶ Чл. 24 от ВПУЦОП

¹⁷⁷ Чл. 26 от ВПУЦОП

¹⁷⁸ Чл. 31 от ВПУЦОП

¹⁷⁹ Чл. 33 от ВПУЦОП

възложена обществена поръчка се подписва от председателя на ЦИК и главния счетоводител.¹⁸⁰

В Раздел IV от ВПУЦОП е регламентирана вътрешната организация за възлагане на обществени поръчки на стойност по чл. 20, ал. 3 от ЗОП по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП. За необходимостта от стартиране на възлагането се изготвя докладна записка, съгласно изискванията на чл. 12 от вътрешните правила, към която се прилагат: решение на ЦИК за откриване на възлагането, проект на обява, технически спецификации и др. Проектите на решението за откриване, обявата, документацията за участие и съобщението за прекратяване се одобряват с решение на ЦИК¹⁸¹. С решение на ЦИК се определя комисията за провеждане на възлагането, като същата се назначава със заповед на председателя на ЦИК.¹⁸² Протоколът/те от работата на комисията се докладват на заседание на ЦИК и след одобряване с решение на ЦИК, се представят на председателя на ЦИК за утвърждаване.¹⁸³ В Раздел VI от ВПУЦОП е регламентирано публикуването на електронни документи в профила на купувача. Отговорност за публикуването в срок на документите носи служителят, отговарящ за конкретната поръчка.¹⁸⁴

След подписването на договор за обществена поръчка, същият подлежи на вписване в Регистъра на договорите сключени с юридически лица. Главният счетоводител и финансовият контролор осъществяват текущ финансов контрол по изпълнение на договорите. Цялостен текущ контрол по изпълнението на договорите се осъществява от директора на дирекция „Администрация“ или от упълномощено за конкретния договор лице.¹⁸⁵

В утвърдените през 2018 г. вътрешни правила не е определен ред за провеждане на въвеждащо и поддържащо обучение на лицата, ангажирани с управлението на цикъла на обществените поръчки, което е в несъответствие с чл. 140, ал. 1, т. 8 от Правилника за прилагане на Закона за обществените поръчки (ППЗОП).

По време на одита са приети и утвърдени нови Вътрешни правила за управление на цикъла на обществените поръчки¹⁸⁶, като в чл. 71 е предвидено провеждане на въвеждащо и поддържащо обучение на лицата, ангажирани с управлението на цикъла на обществените поръчки.¹⁸⁷

2. Възлагане на обществени поръчки чрез процедури по ЗОП

За одитирания период са проведени три процедури за възлагане на обществени поръчки по реда на ЗОП, от които две са възложени и финализирани със сключен договор, а една процедура е прекратена с решение на възложителя.^{188, 189}

¹⁸⁰ Чл. 35 от ВПУЦОП

¹⁸¹ Чл. 40 от ВПУЦОП

¹⁸² Чл. 45 от ВПУЦОП

¹⁸³ Чл. 47 от ВПУЦОП

¹⁸⁴ Чл. 64 от ВПУЦОП

¹⁸⁵ **Одитно доказателство № 3**

¹⁸⁶ Приети с решение на ЦИК от 04.06.2020 г.

¹⁸⁷ **Одитно доказателство № 3**

¹⁸⁸ Процедура с УИН 04312-2017-0002 и предмет „Осигуряване/наемане на специализирани устройства за машинно гласуване за произвеждане на изборите за народни представители на 26.03.2017 г.“ е прекратена.

¹⁸⁹ **Одитно доказателство № 12**

За съответствие с правната рамка са проверени две процедури за възлагане на обществени поръчки, открити през одитирания период и приключили със сключване на договори.

При проверката е установено:

2.1. Обществена поръчка с предмет *„Консултантски услуги за организиране и провеждане на разяснителна кампания в интернет медии и управление на комуникацията през фейсбук, която да осигури публичност, да информира и повиши познанията и мотивацията на българските граждани за предстоящите избори за народни представители на 26 март 2017 г.“* (УИН 04312-2017-0001) е възложена чрез процедура – публично състезание по чл. 18, ал. 1, т. 12 от ЗОП.^{190, 191, 192}

а) На заседание на ЦИК, проведено на 06.02.2017 г.¹⁹³ са одобрени решението за откриване на процедурата¹⁹⁴ и документацията за участие в процедурата за възлагане на обществена поръчка. На основание решението на ЦИК, от председателя на ЦИК е издадено решение за откриване на процедурата по образец на Агенцията по обществени поръчки (АОП), с което е одобрено обявлението на обществената поръчка. От председателя е одобрена документацията на обществената поръчка, публикувана в профила на купувача на 07.02.2017 г. Решението за откриване на поръчката и обявлението са публикувани в РОП и в профила на купувача на 07.02.2017 г.

В раздел V.1) от решението е посочено, че съгласно § 3, ал. 1 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс, разпоредбите на Закона за обществените поръчки за сроковете за провеждане на процедурите не се прилагат относно техниката, консумативите, машините за машинното гласуване, компютърната обработка на данните от гласуването и издаването на бюлетин с резултатите от изборите, както и за изработването, доставката и съхранението на изборните книжа и материали и разяснителната кампания.

б) Прогнозната стойност на поръчката е 90 000 лв. без ДДС и попада в стойностния праг по чл. 20, ал. 2, т. 2 от ЗОП за прилагане на избрания вид процедура – публично състезание.

в) В утвърдената документация на поръчката, Раздел „Б. Критерии за подбор“ (стр. 5), е записано, че: „При провеждане на процедурата се допуска оценка на техническите и ценовите предложения на участниците преди разглеждане на документите за съответствие с критериите за подбор.“ В обявлението на поръчката не е посочено, че при провеждане на процедурата ще се допуска да се оценяват техническите и ценови предложения на участниците преди разглеждане на документите за съответствие с критериите за подбор. Не е осигурена кореспонденция между информацията в обявлението и документацията на поръчката, и то по съществен аспект от провеждането на процедурата. При проверката на протоколите от работата на комисията е установено,

¹⁹⁰ Одитно доказателство № 12

¹⁹¹ <http://rop3->

[app1.aop.bg:7778/portal/page?_pageid=93.812251&_dad=portal&_schema=PORTAL&url=687474703A2F2F777772E616F702E62672F63617365322E7068703F6D6F64653D73686F775F6361736526636173655F69643D333433303537](http://rop3-app1.aop.bg:7778/portal/page?_pageid=93.812251&_dad=portal&_schema=PORTAL&url=687474703A2F2F777772E616F702E62672F63617365322E7068703F6D6F64653D73686F775F6361736526636173655F69643D333433303537)

¹⁹² <https://www.cik.bg/bg/zop/13>

¹⁹³ Протокол № 472/06.02.2017 г.

¹⁹⁴ Решение № 4225 НС/06.02.2017 г., подписано от председател и секретар на ЦИК

че не е прилаган посоченият ред за разглеждане на офертите, записан в Раздел Б. от документацията.

г) В обявлението и в документацията на поръчката не са определени изисквания към икономическото и финансово състояние на участниците и изисквания, свързани с годността (правоспособността) за упражняване на професионална дейност. Поставени са критерии за подбор, отнасящи се до техническите и професионалните способности на участниците.

В обявлението и документацията на поръчката е включено изискване към техническите и професионални способности на участниците – „Участникът трябва да разполага с персонал и/или с ръководен състав с определена професионална компетентност за изпълнението на поръчката - минимум 3 души. Тези лица трябва да имат минимум 3 /три/ години стаж в областта на интегрираните маркетингови комуникации, медия купуване и планиране и обслужване на клиенти.

В изискванията, формулирани към екипа на изпълнителя, за ключов експерт 1: Ръководител на проекта, по отношение „Квалификация и умения“, е поставено условие, че същият трябва да притежава висше образование, образователно-квалификационна степен „магистър“ в някоя от областите - връзки с обществеността, публична администрация, филологии, право, психология, политология, културология, а когато е придобито извън страната – в области, еквивалентни на посочените. Добро познаване и опит в разработване на мащабни кампании. Опит в разработването на комуникационни стратегии. Общ професионален опит минимум 5 години, опит в областта на рекламата и/или връзки с обществеността. Специфичен професионален опит при управление на проекти в рекламата или във връзки с обществеността.

Така поставеният критерий за подбор е ограничителен, по отношение на изискванията за образователно-квалификационна степен „магистър“, с изключение на специалността „право“. За другите изброени специалности, извън специалност „право“, не съществува нормативна уредба, която да указва, че се изисква като минимум придобитата образователно-квалификационна степен „магистър“. В акредитираните висши учебни заведения за тези специалности е предвидено обучение както по магистърски програми, така и по бакалавърски програми за висше образование и упражняването им не следва да се обвързва със задължително придобитата степен „магистър“, като подобно изискване не произтича и от нормативните актове. От възложителя е поставено и допълнително условие за общ и специфичен опит на ръководителя на проекта, а именно - добро познаване и опит в разработване на мащабни кампании, опит в разработването на комуникационни стратегии, общ професионален опит минимум 5 години, опит в областта на рекламата и/или връзки с обществеността, специфичен професионален опит при управление на проекти в рекламата или във връзки с обществеността. Възложителят е ограничил участието на лица в процедурата, които разполагат с ключов експерт с висше образование, специалности: връзки с обществеността, публична администрация, филологии, психология, политология, културология, включително с общ и специфичен професионален опит в съответствие с изискванията му, но не притежават образователно-квалификационна степен „магистър“ по съответната специалност. Поставеният критерий за подбор е необосновано завишен, не кореспондира с предмета, обема и сложността на обществената поръчка и ограничава конкуренцията, в нарушение на чл. 2, ал. 2 от ЗОП.

д) Избраният критерий за възлагане на поръчката е „оптимално съотношение качество/цена“. Съгласно методиката за оценка на офертите, оценката на техническото предложение се изчислява по следната формула:

$$T = (T_n / T_{max}) \times 70$$

Където :

T_n – е техническата оценка на съответния участник

T_{max} – е най-високата техническа оценка на участник

Оценката T_n е равна на T_{max} за най-добрата техническа оферта и е с максимален брой точки 70. Оценката на всеки конкретен участник се изчислява по посочената формула, като комисията извършва оценка и присъжда съответния брой точки по два подпоказатели П1 и П2.

Оценката на всеки конкретен участник - $T_n = П1 + П2$, където:

Подпоказател П1 е Концепция за ефективно използване на фейсбук и интернет страницата, с максимален брой точки - 40 т.

Подпоказател П2 е Медиа план за интернет кампания и обосновка, с максимален брой точки - 60 т.

По отношение на подпоказател П1, в методиката за оценка е предвидено да се оценява – дали концепцията съдържа цялостната методология за изпълнение на направените предложения или съдържа методология за изпълнение на направените предложения, изложение на методологията за осъществяване предмета на поръчката, но липсва описание на някои процеси към съответните дейности и/или използвани средства за постигане на посочените резултати. По отношение на подпоказател П2, методиката за оценка предвижда да бъде оценявано – дали предложеният медия план е отлично съобразен, или съобразен, непълен, без да се дава яснота какви критерии се прилагат относно поставяне на максимален брой точки – 60, а именно за „отлично съобразен план“. Отделните елементи, съдържащи се в критериите за оценяване са формулирани общо, като не са дадени конкретни критерии, по които да се оценяват предложенията. При така одобрената методика се дава свобода на комисията да присъжда точки по предложенията на участниците, а не да ги сравни и оцени въз основа на обективни критерии, както и не се предоставя на потенциалните участници достатъчно информация за правилата при определяне на оценката, в нарушение на чл. 70, ал. 7, т. 2 и т. 3 от ЗОП.

е) В определения срок, са получени 4 оферти, разгледани от назначената комисия със заповед¹⁹⁵ на председателя на ЦИК. За дейността на комисията са съставени протоколи за извършване на подбора на участниците, разглеждането, оценката и класирането на офертите, съгласно изискванията¹⁹⁶ на ЗОП. С протоколно решение на ЦИК от 17.02.2017 г.¹⁹⁷ е приета работата на комисията и е одобрено решение за избор на изпълнител.¹⁹⁸

На основание решението на ЦИК, с определения изпълнител е сключен договор¹⁹⁹ на обща стойност 82 500 лв. без ДДС или 99 000 лв. с ДДС и краен срок – до приключване на изборите. На 17.03.2017 г. е изпратено до АОП за вписване в РОП на обявление за възложена поръчка, при спазване на определения 30-дневен срок по чл. 185 от ЗОП.

¹⁹⁵ Заповед № 14/13.02.2017 г.

¹⁹⁶ Чл. 181, ал. 4 от ЗОП

¹⁹⁷ По Протокол № 482/17.02.2017 г.

¹⁹⁸ Решение № 4327-НС/17.02.2017 г. на ЦИК

¹⁹⁹ Договор № 11/23.02.2017 г. с „Милива“ ООД

Обявлението за възложена поръчка е публикувано в РОП на 20.03.2017 г., а в профила на купувача - на 21.03.2017 г. Договорът за обществената поръчка също е публикуван в профила на купувача на 21.03.2017 г. Обявлението за възложената обществена поръчка и сключеният договор не са публикувани в профила на купувача в деня на публикуване на обявлението в РОП, с което не са изпълнени изискванията на чл. 24, ал. 1, т. 1 и т. 6 от ППЗОП.²⁰⁰ Договорът е изпълнен в предвидения срок.

ж) Договорът е съгласуван от директора на дирекция „Администрация“. Не е осъществен предварителен контрол преди сключването на договора, в несъответствие с изискванията на чл. 13, ал. 3, т. 5 от ЗФУКПС²⁰¹ и на регламентирания вътрешен ред.²⁰² Приложена е системата за двоен подпис при сключване на договора, като същият е подписан от председателя на ЦИК и от главния счетоводител.

Документите за поръчката са публикувани в профила на купувача в самостоятелна електронна преписка, като е удостоверена и датата на публикуването им, в съответствие с чл. 42, ал. 1 от ЗОП.

При възлагането на поръчката са допуснати отклонения от приложимата правна рамка по отношение на поставен критерий за подбор, ограничаващ участието на стопански субекти в процедурата и във връзка с одобрената методика за оценка на офертите. Не е приложена една от задължителните контролни дейности по ЗФУКПС – предварителен контрол за законосъобразност преди поемане на задължение (сключване на договора). Останалите контролни дейности (процедури за документиране, одобряване от ЦИК, съгласувателна линия, система за двоен подпис) са приложени, но същите не са предотвратили установените отклонения.

2.2. Обществена поръчка с предмет **„Изработка и доставка на хартиени бюлетини за гласуване в изборите за народни представители на 26.03.2017 г.“** (УИН 04312-2017-0003) е възложена чрез процедура – договаряне без предварително обявление по чл. 18, ал. 1, т. 8 от ЗОП.^{204, 205, 206}

а) На заседание на ЦИК, проведено на 17.02.2017 г.²⁰⁷ са одобрени решение за откриване на процедурата²⁰⁸ и покана до „Печатница на Българската народна банка“ АД.

От председателя на ЦИК е подписано решение за откриване на процедурата²⁰⁹, по образец на АОП, изпратено за публикуване в РОП на 17.02.2017 г., и публикувано на същата дата. Решението за откриване на процедурата е публикувано в профила на

²⁰⁰ Ред. ДВ, бр. 28 от 08.04.2016 г.

²⁰¹ Ред. ДВ, бр. 95 от 29.11.2016 г.

²⁰² Чл. 14, ал. 2 от Вътрешните правила за системите за финансово управление и контрол в администрацията на ЦИК: „Предварителният контрол се извършва преди вземането на всички решения или извършването на действия, свързани с финансовата дейност на ЦИК, независимо от размера на приходите или разходите от тези решения или действия“

²⁰³ **Одитно доказателство № 14**

²⁰⁴ **Одитно доказателство № 12**

²⁰⁵ <http://rop3->

app1.aop.bg:7778/portal/page?_pageid=93.812251&_dad=portal&_schema=PORTAL&url=687474703A2F2F777772E616F702E62672F63617365322E7068703F6D6F64653D73686F775F6361736526636173655F69643D33343343135

²⁰⁶ <https://www.cik.bg/bg/zop/16>

²⁰⁷ Протокол № 482/17.02.2017 г.

²⁰⁸ Решение № 4321/17.02.2017 г., подписано от председател и секретар на ЦИК

²⁰⁹ изх. № ЦИК-06-21/17.02.2017 г., идентификационен номер в ССИ 20170217-04312-0012

купувача на 18.02.2017 г. Не е спазен срокът по чл. 24, ал. 1, т. 1 от ППЗОП²¹⁰ за публикуване на решението в профила на купувача, в деня на публикуването в РОП.

б) В решението е посочено правното основание за прилагане на процедурата на договаряне без предварително обявление – чл. 79, ал. 1, т. 3, буква „в“²¹¹ от ЗОП и са посочени мотивите за избор на процедура. Съгласно чл. 209, ал. 1 от Изборния кодекс, хартиените бюлетини се отпечатват от печатницата на БНБ, която при необходимост може да ползва други специализирани печатници. Отпечатването на бюлетините се извършва при спазване на изискванията на „Наредбата за условията и реда за отпечатване и контрол върху ценни книжа“.²¹² Бюлетините се отпечатват под контрола на Министерство на финансите и ЦИК. С решението е одобрена поканата за участие. Поканата включва задължителното минимално съдържание по чл. 64, ал. 2 от ППЗОП.

в) Със Заповед²¹³ на председателя на ЦИК е назначена комисия за разглеждане и оценка на офертата и провеждане на преговори. Съставът на комисията включва: председател и четирима членове, от които двама са външни експерти. Срокът за приключване на работата на комисията е 02.03.2017 г. До изтичането на определения срок за работата на комисията, с външните експерти няма сключени писмени договори. Договорите с тях са сключени на 18.04.2017 г.²¹⁴, след финализиране на процедурата и възлагане на поръчката. Установеното е в несъответствие с чл. 51, ал. 3 от ППЗОП, който регламентира, че в случаите когато членове на комисията са външни лица, възложителят сключва писмен договор с всяко от лицата, привлечени като председател или членове на комисията.²¹⁵

г) Резултатите от преговорите са отразени в протокол от 27.02.2017 г. и доклад на комисията, утвърден от възложителя, които са публикувани в профила на купувача, при спазване на срока по чл. 24, ал. 1, т. 5 от ППЗОП.

На заседание на ЦИК, проведено на 01.03.2017 г.²¹⁶ е прието решение²¹⁷, с което е одобрена работата на комисията и е определен изпълнител на обществената поръчка. На основание решението на ЦИК е сключен договор²¹⁸ с „Печатница на Българската Народна банка“ АД, с прогнозна цена на бюлетините 1 184 285,75 лв. без ДДС или 1 421 142,90 лв. с ДДС. Обявлението за възложена поръчка²¹⁹ е публикувано в ОВ на ЕС, РОП и профила на купувача на 10.03.2017 г., при спазване на срока по чл. 24, ал. 1, т. 1 от ППЗОП.²²⁰ Договорът с приложенията към него, е публикуван в профила на купувача на 10.03.2017 г., при спазване на срока по чл. 24, ал. 1, т. 6 от ППЗОП.²²¹ Договорът е изпълнен.

д) Договорът е съгласуван от директора на дирекция „Администрация“. Не е осъществен предварителен контрол преди сключването на договора, в несъответствие с

²¹⁰ Ред. ДВ, бр. 28/08.04.2016 г.

²¹¹ Чл. 79, ал. 1, т. 3, буква „в“ от ЗОП предвижда прилагането на процедурата при наличие на изключителни права, включително на права на интелектуална собственост.

²¹² Приета с ПМС № 289/30.11.1994 г.

²¹³ Заповед № 21/27.02.2017 г.

²¹⁴ Договори № 157/18.04.2017 г. и № 158/18.04.2017 г. с външни експерти

²¹⁵ **Одитно доказателство № 6**

²¹⁶ Протокол № 492/01.03.2017 г.

²¹⁷ Решение № 4376-НС от 01.03.2017 г., подписано от председател и секретар на ЦИК

²¹⁸ Договор № 13 от 06.03.2017 г.

²¹⁹ изх. № ЦИК-06.21/3 от 08.03.2017 г.

²²⁰ Ред. ДВ, бр. 28/08.04.2016 г.

²²¹ Ред. ДВ, бр. 28/08.04.2016 г.

изискванията на чл. 13, ал. 3, т. 5 от ЗФУКПС²²² и на регламентирания вътрешен ред.²²³ Приложена е системата за двоен подпис при сключване на договора, като същият е подписан от заместник -председател на ЦИК²²⁴ и от главния счетоводител.

Документите за поръчката са публикувани в профила на купувача в самостоятелна електронна преписка, като е удостоверена и датата на публикуването им, в съответствие с чл. 42, ал. 1 от ЗОП.

При възлагането на обществената поръчка не са установени съществени отклонения от правната рамка. Допуснато е неспазване на нормативно определения срок за публикуване на решението за откриване на процедурата в профила на купувача и неспазване на задължението за сключване на писмени договори с външните експерти, привлечени като членове на комисията за провеждане на процедурата. Не е осъществен предварителен контрол за законосъобразност преди поемане на задължение (сключване на договора), в несъответствие с изискванията на ЗФУКПС. Останалите контролни дейности (процедури за документирание, одобряване от ЦИК, съгласувателна линия, система за двоен подпис) са приложени при възлагането на поръчката.

3. Възлагане на обществени поръчки чрез събиране на оферти с обява/изпращане на покана по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП

За одитирания период са стартирани осем възлагания на обществени поръчки по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП, като шест от тях са финализирани със сключени договори, а при две поръчки е преустановено възлагането.^{225, 226}

Проверката за съответствие с правната рамка е извършена на шест възлагания чрез събиране на оферти с обява, открити през одитирания период и приключили със сключване на договори.

При проверката е установено:

3.1. Обществена поръчка с предмет „*Осигуряване на самолетни билети и медицински застраховки (за сметка на лицензиран застраховател) за превоз по въздух на пътници и багаж при служебни пътувания на членове на ЦИК, служители от администрацията на ЦИК, придружаващите ги лица при служебните пътувания в страната и чужбина, както и предоставяне на допълнителни услуги, свързани с пътуванията - хотелски резервации, настаняване и трансфер*“ е възложена чрез публикуване на обява за събиране на оферти с ID:9065243 в АОП.^{227, 228}

а) Прогнозната стойност на обществената поръчка е до 70 000 лв. без ДДС и попада в прага по чл. 20, ал. 3 от ЗОП, съгласно който възложителите прилагат реда за възлагане чрез събиране на оферти с обява или покана до определени лица.

С решение²²⁹ на ЦИК е открито възлагането на обществена поръчка чрез събиране на оферти с обява по реда на чл. 20, ал. 3, т. 2 във връзка с чл. 186-195 от ЗОП. С решението са одобрени обявата и документацията за участие в обществената поръчка.

²²² Ред. ДВ, бр. 95 от 29.11.2016 г.

²²³ **Одитно доказателство № 14**

²²⁴ Упълномощен с протоколно решение на ЦИК от 06.03.2017 г.

²²⁵ Обществени поръчки с ID: 9066246 и ID: 9077032

²²⁶ **Одитно доказателство № 13**

²²⁷ **Одитно доказателство № 13**

²²⁸ <https://www.cik.bg/bg/zop/17>

²²⁹ Решение № 4805 от 13.06.2017 г., подписано от заместник-председател и секретар на ЦИК

Обявата е изготвена по утвърдения от АОП образец, подписана е от заместник-председател на ЦИК²³⁰ и е публикувана в профила на купувача в обособена електронна преписка. В Портала за обществени поръчки на АОП в същия ден е публикувана кратка информация за поръчката, съгласно чл. 96, ал. 1 от ППЗОП.²³¹

б) В съдържанието на обявата са посочени обектът и предметът на поръчката. Не е попълнено поле „Кратко описание“ от обявата. Не е налице пълнота на информацията според изискванията на Приложение № 20 към чл.187, ал.1 от ЗОП, т. 2, тъй като възложителят не е направил кратко описание на обществената поръчка.

в) Съгласно обявата и документацията за участие, избраният критерий за възлагане е „най-ниска цена“ с включени три показателя.

г) В „Технически и професионални възможности“ от обявата (стр. 2) и документацията за участие в поръчката (стр. 4) по отношение на техническите и професионални възможности на участниците, е поставено изискване: *„Участникът следва да има офис или представителство, отговарящ(о) на изискванията на чл. 3 от Наредба № 16-1399 от 11.10.2013 г. за изискванията за местоположението, пригодността и оборудването на помещението за извършване на туроператорска и/или туристическа агентска дейност и за образованието, езиковата квалификация и стаж на персонала, който ще бъде зает в осъществяването на туристическата дейност, находящ(о) се на територията на град София.“*

Доказването на това изискване се извършва с посочване в Техническото предложение на участника, подписано от лицето (лицата), представляващо(и) участника, че участникът разполага с офис(и) или представителство(а) на територията на град София, отговарящо(и) на изискванията на чл. 3 от Наредба № 16-1399 от 11.10.2013 г. на министъра на икономиката и енергетиката, с посочване на точния му (им) адрес, стационарни и мобилни телефони, факс и електронен адрес/e-mail за връзка.

В т. 9 „Изисквания към изпълнението на услугата (Техническа спецификация)“ от документацията за участие на поръчката, е посочено, че участникът трябва да осигури 24 часово обслужване, като предостави дежурна телефонна връзка за обслужване при извънредни обстоятелства в работни дни, както и в извънработно време, почивни и празнични дни. При всяка заявка от страна на възложителя за резервация на самолетни билети, изпълнителят да предоставя най-малко три варианта за пътуване при наличие на такива. Предвидено е също, изпълнителят да предлага цени на билети за икономична класа, а когато е възможна и по-ниска цена да предлага билети и за бизнес класа. Записано е, билетите задължително да бъдат изпращани от сървъра на резервационната система Амадеус /eticket@amadeus.com/ или друга използвана от участника резервационна система, директно на посочения от Централната избирателна комисия електронен адрес в момента на издаване на билета.

Като място на изпълнение на поръчката, на стр. 2 от документацията за участие е посочено - гр. София 1169, пл. „Княз Александър I“ № 1, т. е административният адрес на възложителя.

В чл. 3, ал. 1 от проекта на договор (приложение № 9) към одобрената документация за участие, е предвидено изпълнителят да приема заявки за самолетни билети и хотелски резервации от възложителя на посочени от участника: адрес, телефон,

²³⁰ Упълномощен с протоколно решение на ЦИК № 539 от 06.06.2017 г.

²³¹ Ред. ДВ, бр. 28/08.04.2016 г.

факс, e-mail, като осигурява възможност за приемане на заявки както в рамките на работното време на Централната избирателна комисия – от 9:00 до 17:30 часа, така и в извънработно време, включително в почивни и празнични дни. Съгласно ал. 2, заявките се подават в писмен вид, включително по факс и e-mail, като се подписват от упълномощено от Възложителя лице. В рамките на не повече от 1 час, считано от получаване на заявката за самолетни билети, изпълнителят следва да я потвърди. Потвърждаването на заявката става с писмен отговор до възложителя (чл. 3, ал. 3).

Съгласно чл. 4, ал. 4 от проекта на договор, цените на самолетните билети следва да включват всички дължими такси, в това число – летищни такси, такси сигурност и други такси, установени от местното законодателство, както и доставката им до сградата на Централната избирателна комисия – гр. София, 1169, пл. „Княз Александър I”, № 1.

Определените изисквания за изпълнение на обществената поръчка, съгласно документацията за участие, включително проекта на договор към нея, както и естеството на услугата – осигуряване на самолетни билети, не предпоставят изпълнението на обществената поръчка да се извършва задължително на място в офис на потенциалния изпълнител. Предвид формулираните изисквания за изпълнението на поръчката, комуникацията между възложителя и изпълнителя се осъществява по електронната поща и по факс, както и писмено чрез изпращане на документи. С оглед на това изискването за наличие на офис на територията на град София се явява необосновано и ограничително. С определения критерий за подбор не е дадена възможност да подадат оферти участници, които могат да изпълнят обществената поръчка съгласно изискванията на възложителя, но не разполагат с офис на територията на град София. Изискването, изпълнителят да разполага с офис или представителство, на територията на град София, е необосновано, тъй като същото не кореспондира с предмета на обществената поръчка, както и с начина на изпълнението ѝ, посочени в техническата спецификация и в проекта на договор. Нарушен е чл. 2, ал. 2 от ЗОП.²³²

д) В определения в обявата срок, са получени пет оферти за участие, които са разгледани от комисия, определена с решение на ЦИК²³³ и назначена със заповед²³⁴ на председателя на ЦИК. За работата на комисията са съставени протоколи, утвърдени от възложителя и публикувани в профила на купувача, съгласно изискванията на чл. 42, ал. 2, т. 4 от ЗОП.²³⁵ Сключен е договор²³⁶ със срок за изпълнение - до достигане на обем продажби до 70 000 лв. без ДДС, но не повече от една година, считано от датата на подписване на договора. Договорът е публикуван в профила на купувача, с което са спазени изискванията на чл. 42, ал. 2, т. 5 от ЗОП²³⁷ и чл. 24, ал. 1, т. 6 от ППЗОП.²³⁸

е) Договорът е съгласуван с и.д. директор на дирекция „Администрация“. Приложена е системата за двоен подпис при сключване на договора за обществена поръчка. Документите за поръчката са публикувани в обособена електронна преписка със самостоятелен идентификационен номер и дата на създаване в профила на купувача, в

²³² Обн. ДВ, бр. 13/2016 г.

²³³ Протокол № 544/22.06.2017 г.

²³⁴ Заповед № 85/22.06.2017 г.

²³⁵ Ред. ДВ, бр. 13/2016 г.

²³⁶ Договор № 21 от 19.07.2017 г. с „Аргус Травел Интернешънъл“ ЕООД

²³⁷ Ред. ДВ, бр. 13/2016 г.

²³⁸ Ред. ДВ, бр. 28/08.04.2016 г.

съответствие с чл. 42, ал. 3 от ЗОП.²³⁹ От финансовия контролор не е осъществен предварителен контрол за законосъобразност преди поемане на задължението (сключване на договора), в несъответствие с изискванията на чл. 13, ал. 3, т. 5 от ЗФУКПС²⁴⁰ и на регламентирания вътрешен ред.²⁴¹

3.2. Обществена поръчка с предмет **„Предоставяне на преводачески услуги за нуждите на Централната изборителна комисия”** е възложена чрез публикуване на обява за събиране на оферти с ID:9066248 в АОП.^{242, 243}

а) Прогнозната стойност на обществената поръчка е до 70 000 лв. без ДДС и попада в прага по чл. 20, ал. 3 от ЗОП, съгласно който възложителите прилагат реда за възлагане чрез събиране на оферти с обява или покана до определени лица.

С решение²⁴⁴ на ЦИК е открито възлагането на обществената поръчка чрез събиране на оферти с обява по реда на чл. 20, ал. 3, т. 2 във връзка с чл. 186-195 от ЗОП. С решението са одобрени обявата и документацията за участие в обществената поръчка. Обявата е изготвена по утвърдения от АОП образец, подписана е от лице по чл. 7, ал. 2 от ЗОП, съгласно решение на ЦИК²⁴⁵ и е публикувана в профила на купувача в обособена електронна преписка. В Портала за обществени поръчки на АОП в същия ден е публикувана кратка информация за поръчката, съгласно чл. 96, ал. 1 от ППЗОП.²⁴⁶ Обявата съдържа изискващата се информация по приложение № 20 към чл. 187, ал. 1 от ЗОП.

б) В обявата и в документацията за участие е посочен критерий за възлагане „най-ниска цена“ с включени четири показателя. Класирането на участниците се извършва във възходящ ред, като на първо място се класира офертата, която има най-ниска цена, без ДДС. Възложителят е публикувал в профила на купувача писмени разяснения по условията на обществената поръчка, в срока по чл. 189 от ЗОП. С дадените разяснения по предварително обявените условия на обществената поръчка са уточнени и допълнени изискванията на възложителя за изпълнение на услугата, както и документите, които възложителят приема за доказване на съответствие с критериите за подбор. По този начин са изменени предварително обявените условия на обществената поръчка чрез даване на разяснения, което е недопустим подход по смисъла на ЗОП. Възложителят е следвало да прекрати възлагането на основание чл. 193 от ЗОП и да публикува нова обява с изменените условия на обществената поръчка.

в) В определения срок са получени шест оферти за участие, които са разгледани от комисията, определена с решение на ЦИК²⁴⁷ и назначена със заповед²⁴⁸ на председателя на ЦИК. За работата на комисията са съставени протоколи, утвърдени от възложителя и публикувани в профила на купувача, съгласно изискванията на чл. 42, ал. 2, т. 4 от ЗОП.²⁴⁹

²³⁹ Ред. ДВ, бр. 13/2016 г.

²⁴⁰ Ред. ДВ, бр. 95 от 29.11.2016 г.

²⁴¹ **Одитно доказателство № 14**

²⁴² **Одитно доказателство № 13**

²⁴³ <https://www.cik.bg/bg/zop/19>

²⁴⁴ Решение № 4835 от 13.07.2017 г.

²⁴⁵ Протокол № 548 от 06.07.2017 г.

²⁴⁶ Ред. ДВ, бр. 28/08.04.2016 г.

²⁴⁷ Протокол № 553/25.07.2017 г.

²⁴⁸ Заповед № 113/25.07.2017 г.

²⁴⁹ Ред. ДВ, бр. 13/2016 г.

Сключен е договор²⁵⁰ със срок за изпълнение до достигане на обем на преводите до 70 000 лв. без ДДС, но не повече от една година, считано от датата на подписването му. Договорът е публикуван в профила на купувача, с което са изпълнени изискванията на чл. 42, ал. 2, т. 5 от ЗОП²⁵¹ и чл. 24, ал. 1, т. 6 от ППЗОП.²⁵²

г) Договорът е съгласуван от директора на дирекция „Администрация“. Приложена е системата за двоен подпис при сключване на договора за обществена поръчка. Документите за поръчката са публикувани в обособена електронна преписка със самостоятелен идентификационен номер и дата на създаване в профила на купувача, в съответствие с чл. 42, ал. 3 от ЗОП.²⁵³ От финансовия контролор не е осъществен предварителен контрол за законосъобразност преди поемане на задължението (сключване на договора), в несъответствие с изискванията на чл. 13, ал. 3, т. 5 от ЗФУКПС²⁵⁴ и на регламентираният вътрешен ред.²⁵⁵

3.3. Обществена поръчка с предмет **„Предоставяне на таксиметрови услуги, чрез безналично плащане с ваучери за нуждите на Централната избирателна комисия”** е възложена чрез публикуване на обява за събиране на оферти с ID: 9066651 в АОП.^{256, 257}

а) Прогнозната стойност на обществената поръчка е до 70 000 лв. без ДДС и попада в прага по чл. 20, ал. 3 от ЗОП, съгласно който възложителите прилагат реда за възлагане чрез събиране на оферти с обява или покана до определени лица.

С решение²⁵⁸ на ЦИК е открито възлагането на обществена поръчка чрез събиране на оферти с обява по реда на чл. 20, ал. 3, т. 2 във връзка с чл. 186-195 от ЗОП. С решението са одобрени обявата и документацията за участие в обществената поръчка. Обявата е изготвена по утвърдения от АОП образец, подписана е от председателя на ЦИК и е публикувана в профила на купувача в обособена електронна преписка. В Портала за обществени поръчки на АОП в същия ден е публикувана кратка информация за поръчката, съгласно чл. 96, ал. 1 от ППЗОП.²⁵⁹

б) В обявата и в документацията на поръчката е посочен критерий за възлагане „икономически най-изгодна оферта“ с два показателя – техническа и финансова оценка. Същевременно, в обявата е отбелязано, че критерият за възлагане е „най-ниска цена“. В документацията за участие не е посочено това обстоятелство. Съгласно чл. 70, ал. 1 от ЗОП, обществените поръчки се възлагат въз основа на икономически най-изгодната оферта. В ал. 2 на същия член е регламентирано, че икономически най-изгодната оферта се определя въз основа на един от следните критерии за възлагане: „най-ниска цена“, „ниво на разходите, като се отчита разходната ефективност, включително разходите за целия жизнен цикъл“ или „оптимално съотношение качество/цена, което се оценява въз основа на цената или нивото на разходите, както и на показатели, включващи качествени, екологични и/или социални аспекти, свързани с предмета на обществената поръчка“. На

²⁵⁰ Договор № 24/28.08.2017 г. с „Арте. док“ ЕООД

²⁵¹ Ред. ДВ, бр. 13/2016 г.

²⁵² Ред. ДВ, бр. 28/08.04.2016 г.

²⁵³ Ред. ДВ, бр. 13/2016 г.

²⁵⁴ Ред. ДВ, бр. 95 от 29.11.2016 г.

²⁵⁵ **Одитно доказателство № 14**

²⁵⁶ **Одитно доказателство № 13**

²⁵⁷ <https://www.cik.bg/bg/zop/20>

²⁵⁸ Решение № 4843/25.07.2017 г., подписано от председател и секретар на ЦИК

²⁵⁹ Ред. ДВ, бр. 28/08.04.2016 г.

практика не е посочен конкретният критерий за възлагане по смисъла на чл. 70, ал. 2 от ЗОП, тъй като обявените показатели индикират, че критерият за възлагане е „оптимално съотношение качество/цена“, а не „най-ниска цена“. Не е налице пълнота на информацията, която най-малко трябва да съдържа обявата, съгласно изискванията на Приложение № 20 към чл. 187, ал. 1 от ЗОП и не е осигурена кореспонденция между обявата и документацията за участие по отношение на критерият за възлагане на поръчката.

в) В обявата и в документацията на поръчката е поставено изискване към техническите и професионални възможности на участника „Да притежава регистрация за извършване на таксиметрови превози на пътници, съгласно чл. 24 и разрешение за таксиметров превоз на пътници съгласно чл. 24а от Закона за автомобилните превози. Доказва се чрез представяне от участника на заверено копие от документите за регистрация и разрешение.“ Съгласно т. 2 от документацията на поръчката, право да подаде оферта има всяко българско или чуждестранно физическо или юридическо лице.

Дейността по предлагане на услугата подлежи на регистрационен режим на основание Закона за автомобилните превози. В конкретния случай възложителят не е определил по какъв начин това изискване ще се приложи спрямо чуждестранните участници, предвид предоставената им възможност да подават оферти за участие в обществената поръчка. Установеното е в несъответствие с чл. 60, ал. 1 от ЗОП, тъй като възложителят изрично не е посочил възможността за чуждестранните участници да са регистрирани в регистър еквивалентен на посочения, съгласно законодателството на страната, в която са регистрирани.

г) В определения в обявата срок не са получени оферти за участие. Възложителят е удължил срока до 07.08.2017 г. Поради обстоятелството, че не е получена нито една оферта, включително след удължаването на срока по чл. 188, ал. 2 от ЗОП, на 10.08.2017 г. са изпратени покани за участие в поръчката по реда на чл. 191, ал. 1, т. 1 от ЗОП до четири лица. До крайния срок за подаване на оферти – 16.08.2017 г., в ЦИК са постъпили оферти от двама участника, които са разгледани от комисия, определена с решение на ЦИК²⁶⁰ и назначена със заповед²⁶¹ на председателя на ЦИК. За работата на комисията е съставен протокол, утвърден от възложителя и публикуван в профила на купувача, съгласно изискванията на чл. 42, ал. 2, т. 4 от ЗОП.²⁶² Сключен е договор²⁶³ със срок за изпълнение до 31.01.2018 г. Договорът е публикуван в профила на купувача, с което са изпълнени изискванията на чл. 42, ал. 2, т. 5 от ЗОП²⁶⁴ и чл. 24, ал. 1, т. 6 от ППЗОП.²⁶⁵

д) Проектът на договор е съгласуван от главен юрисконсулт, който замества директора на дирекция „Администрация“. Приложена е системата за двоен подпис при сключването на договора за обществена поръчка. Документите за поръчката са публикувани в обособена електронна преписка със самостоятелен идентификационен номер и дата на създаване в профила на купувача, в съответствие с чл. 42, ал. 3 от ЗОП.²⁶⁶ От финансовия контролор не е осъществен предварителен контрол за законосъобразност

²⁶⁰ Протокол № 560/22.08.2017 г.

²⁶¹ Заповед № 127/22.08.2017 г.

²⁶² Ред. ДВ, бр. 13/2016 г.

²⁶³ Договор № 26/21.09.2017 г. с „О‘КЕЙ СУПЕРТРАНС“ АД

²⁶⁴ Ред. ДВ, бр. 13/2016 г.

²⁶⁵ Ред. ДВ, бр. 28/08.04.2016 г.

²⁶⁶ Ред. ДВ, бр. 13/2016 г.

преди поемане на задължението (сключване на договора), в несъответствие с изискванията на чл. 13, ал. 3, т. 5 от ЗФУКПС²⁶⁷ и на регламентираният вътрешен ред.²⁶⁸

3.4. Обществена поръчка с предмет **„Предоставяне на таксиметрови услуги, чрез безналично плащане с ваучери за нуждите на Централната изборителна комисия”** е възложена чрез публикуване на обява за събиране на оферти с ID: 9072014 в АОП.^{269, 270}

а) Прогнозната стойност на обществената поръчка е до 50 000 лв. без ДДС и попада в прага по чл. 20, ал. 3 от ЗОП, съгласно който възложителите прилагат реда за възлагане чрез събиране на оферти с обява или покана до определени лица.

С решение²⁷¹ на ЦИК е открито възлагането на обществена поръчка чрез събиране на оферти с обява по реда на чл. 20, ал. 3, т. 2 във връзка с чл. 186-195 от ЗОП. С решението са одобрени обявата и документацията за участие в обществената поръчка. Обявата е изготвена по утвърдения от АОП образец, подписана е от председателя на ЦИК и е публикувана в профила на купувача в обособена електронна преписка. В Портала за обществени поръчки на АОП в същия ден е публикувана кратка информация за поръчката, съгласно чл. 96, ал. 1 от ППЗОП.²⁷²

б) В обявата и в документацията на поръчката е посочен критерий за възлагане „икономически най-изгодна оферта“ с два показателя – техническа и финансова оценка. Същевременно, в обявата е отбелязано, че критерият за възлагане е „най-ниска цена“. В документацията за участие не е посочено това обстоятелство. Съгласно чл. 70, ал. 1 от ЗОП, обществените поръчки се възлагат въз основа на икономически най-изгодната оферта. В ал. 2 на същия член е регламентирано, че икономически най-изгодната оферта се определя въз основа на един от следните критерии за възлагане: „най-ниска цена“, „ниво на разходите, като се отчита разходната ефективност, включително разходите за целия жизнен цикъл“ или „оптимално съотношение качество/цена, което се оценява въз основа на цената или нивото на разходите, както и на показатели, включващи качествени, екологични и/или социални аспекти, свързани с предмета на обществената поръчка“. На практика не е посочен конкретният критерий за възлагане по смисъла на чл. 70, ал. 2 от ЗОП, тъй като обявените показатели индикират, че критерият за възлагане е „оптимално съотношение качество/цена“, а не „най-ниска цена“. Не е налице пълнота на информацията, която най-малко трябва да съдържа обявата, съгласно изискванията на Приложение № 20 към чл. 187, ал. 1 от ЗОП и не е осигурена кореспонденция между обявата и документацията за участие по отношение на критерият за възлагане на поръчката.

в) В обявата и в документацията на поръчката е поставено изискване към техническите и професионални възможности на участника „Да притежава регистрация за извършване на таксиметрови превози на пътници, съгласно чл. 24 и разрешение за таксиметров превоз на пътници съгласно чл. 24а от Закона за автомобилните превози. Доказва се чрез представяне от участника на заверено копие от документите за

²⁶⁷ Ред. ДВ, бр. 95 от 29.11.2016 г.

²⁶⁸ **Одитно доказателство № 14**

²⁶⁹ **Одитно доказателство № 13**

²⁷⁰ <https://www.cik.bg/bg/zop/21>

²⁷¹ Решение № 4938 от 21.12.2017 г., подписано от председател и секретар на ЦИК

²⁷² Ред. ДВ, бр. 28/08.04.2016 г.

регистрация и разрешение.“ Съгласно т. 2 от документацията на поръчката, право да подаде оферта има всяко българско или чуждестранно физическо или юридическо лице.

В този случай възложителят не е определил по какъв начин това изискване ще се приложи спрямо чуждестранните участници, предвид предоставената им възможност да подават оферти за участие в обществената поръчка. Установеното е в несъответствие с чл. 60, ал. 1 от ЗОП, тъй като възложителят изрично не е посочил възможността за чуждестранните участници да са регистрирани в регистър еквивалентен на посочения, съгласно законодателството на страната, в която са регистрирани.

г) В определения в обявата срок не са получени оферти за участие. Възложителят е удължил срока до 19.01.2018 г. Поради това, че не е получена нито една оферта, включително след удължаване на срока по чл. 188, ал. 2 от ЗОП, на 23.01.2018 г. са изпратени покани за участие в поръчката по реда на чл. 191, ал. 1, т. 1 от ЗОП до пет лица. До крайния срок за подаване на оферти – 29.01.2018 г., в ЦИК е постъпила оферта от един участник, която е разгледана от комисия, определена с решение на ЦИК²⁷³ и назначена със заповед²⁷⁴ на председателя на ЦИК. За работата на комисията е съставен протокол, утвърден от възложителя и публикуван в профила на купувача, съгласно изискванията на чл. 42, ал. 2, т. 4 от ЗОП.²⁷⁵ Сключен е договор²⁷⁶ за срок от 12 (дванадесет месеца) от датата на влизането му в сила. Договорът е публикуван в профила на купувача, с което са изпълнени изискванията на чл. 42, ал. 2, т. 5 от ЗОП²⁷⁷ и чл. 24, ал. 1, т. 6 от ППЗОП.²⁷⁸

д) Договорът е съгласуван от директора на дирекция „Администрация“. Приложена е системата за двоен подпис при сключване на договора за обществена поръчка. Документите за поръчката са публикувани в обособена електронна преписка със самостоятелен идентификационен номер и дата на създаване в профила на купувача, в съответствие с чл. 42, ал. 3 от ЗОП.²⁷⁹ От финансовия контролор не е осъществен предварителен контрол за законосъобразност преди поемане на задължението (сключване на договора), в несъответствие с изискванията на чл. 13, ал. 3, т. 5 от ЗФУКПС²⁸⁰ и на регламентирания вътрешен ред.²⁸¹

3.5. Обществена поръчка с предмет **„Предоставяне на преводачески услуги за нуждите на Централната избирателна комисия“** е възложена чрез публикуване на обява за събиране на оферти с ID: 9078433 в АОП.^{282, 283}

а) Прогнозната стойност на обществената поръчка е до 70 000 лв. без ДДС и попада в прага по чл. 20, ал. 3 от ЗОП, съгласно който възложителите прилагат реда за възлагане чрез събиране на оферти с обява или покана до определени лица.

С решение²⁸⁴ на ЦИК е открито възлагането на обществена поръчка чрез събиране на оферти с обява по реда на чл. 20, ал. 3, т. 2 във връзка с чл. 186-195 от ЗОП. С

²⁷³ Протокол № 603/30.01.2018 г.

²⁷⁴ Заповед № 09 от 30.01.2018 г.

²⁷⁵ Ред. ДВ, бр. 13/2016 г.

²⁷⁶ Договор № 3 от 22.02.2018 г. с „ОКЕЙ СУПЕРТРАНС“ АД

²⁷⁷ Ред. ДВ, бр. 13/2016 г.

²⁷⁸ Ред. ДВ, бр. 28/08.04.2016 г.

²⁷⁹ Ред. ДВ, бр. 13/2016 г.

²⁸⁰ Ред. ДВ, бр. 95 от 29.11.2016 г.

²⁸¹ **Одитно доказателство № 14**

²⁸² **Одитно доказателство № 13**

²⁸³ <https://www.cik.bg/bg/zop/23>

²⁸⁴ Решение № 5103 от 12.07.2018 г., подписано от председател и секретар на ЦИК

решението са одобрени обявата и документацията за участие в обществената поръчка. Обявата е изготвена по утвърдения от АОП образец, подписана е от председателя на ЦИК и е публикувана в профила на купувача в обособена електронна преписка. В Портала за обществени поръчки на АОП в същия ден е публикувана кратка информация за поръчката, съгласно чл. 96, ал. 1 от ППЗОП.²⁸⁵

б) В обявата и документацията за участие е посочен критерий за възлагане „най-ниска цена” с четири показателя.

в) В определения в обявата срок са получени три оферти за участие, които са разгледани от комисия, определена решение на ЦИК²⁸⁶ и назначена със заповед²⁸⁷ на председателя на ЦИК. За работата на комисията са съставени протоколи, утвърдени от възложителя и публикувани в профила на купувача, съгласно изискванията на чл. 42, ал. 2, т. 4 от ЗОП.²⁸⁸ Сключен е договор²⁸⁹ със срок за изпълнение до достигане на обем на преводите до 70 000 лв. без ДДС, но не повече от една година. Договорът е публикуван в профила на купувача, с което са спазени изискванията на чл. 42, ал. 2, т. 5 от ЗОП²⁹⁰ и чл. 24, ал. 1, т. 6 от ППЗОП.²⁹¹

г) Договорът е съгласуван с директора на дирекция „Администрация“. Приложена е системата за двоен подпис при сключване на договора за обществена поръчка. Документите за поръчката са публикувани в обособена електронна преписка със самостоятелен идентификационен номер и дата на създаване в профила на купувача, в съответствие с чл. 42, ал. 3 от ЗОП.²⁹² От финансовия контролор е осъществен предварителен контрол за законосъобразност преди поемане на задължението (сключване на договора), в съответствие с изискванията на чл. 13, ал. 3, т. 5 от ЗФУКПС²⁹³ и на регламентирания вътрешен ред.²⁹⁴

3.6. Обществена поръчка с предмет *„Осигуряване на самолетни билети и медицински застраховки (за сметка на лицензиран застраховател) за превоз по въздух на пътници и багаж при служебни пътувания на членове на ЦИК, служители от администрацията на ЦИК, придружаващите ги лица при служебните пътувания в страната и чужбина, както и предоставяне на допълнителни услуги, свързани с пътуванията - хотелски резервации, настаняване и трансфер“* е възложена чрез публикуване на обява за събиране на оферти с ID:9078564 в АОП.^{295, 296}

а) Прогнозната стойност на обществената поръчка е до 70 000 лв. без ДДС и попада в прага по чл. 20, ал. 3 от ЗОП, съгласно който възложителите прилагат реда за възлагане чрез събиране на оферти с обява или покана до определени лица.

²⁸⁵ Ред. ДВ, бр. 28/08.04.2016 г.

²⁸⁶ Протокол № 654/24.07.2018 г.

²⁸⁷ Заповед № 134/24.07.2018 г.

²⁸⁸ Ред. ДВ, бр. 13/2016 г.

²⁸⁹ Договор № 19 от 24.08.2018 г. с „Арте. док“ ЕООД

²⁹⁰ Ред. ДВ, бр. 13/2016 г.

²⁹¹ Ред. ДВ, бр. 28/08.04.2016 г.

²⁹² Ред. ДВ, бр. 13/2016 г.

²⁹³ Ред. ДВ, бр. 95 от 29.11.2016 г.

²⁹⁴ **Одитно доказателство № 13**

²⁹⁵ **Одитно доказателство № 13**

²⁹⁶ <https://www.cik.bg/bg/zop/24>

С решение²⁹⁷ на ЦИК е открито възлагането на обществена поръчка чрез събиране на оферти с обява по реда на чл. 20, ал. 3, т. 2 във връзка с чл. 186-195 от ЗОП. С решението са одобрени обявата и документацията за участие в обществената поръчка. Обявата е изготвена по утвърдения от АОП образец, подписана е от председателя на ЦИК и е публикувана в профила на купувача в обособена електронна преписка. В Портала за обществени поръчки на АОП в същия ден е публикувана кратка информация за поръчката, съгласно чл. 96, ал. 1 от ППЗОП.²⁹⁸

б) В съдържанието на обявата са посочени обектът и предметът на поръчката. Не е попълнено поле „Кратко описание“ от обявата. Не е налице пълнота на информацията според изискванията на Приложение № 20 към чл.187, ал.1 от ЗОП, т. 2, тъй като възложителят не е направил кратко описание на обществената поръчка.

в) Съгласно обявата и документацията за участие, избраният критерий за възлагане е „най-ниска цена“ с включени три показателя.

г) В „Технически и професионални възможности“ от обявата (стр. 3) и документацията за участие на поръчка (стр. 4) по отношение на техническите и професионални възможности на участниците, е поставено изискване: *„Участникът следва да има офис или представителство, отговарящ(о) на изискванията на чл. 3 от Наредба № 16-1399 от 11.10.2013 г. за изискванията за местоположението, пригодността и оборудването на помещението за извършване на туроператорска и/или туристическа агентска дейност и за образованието, езиковата квалификация и стаж на персонала, който ще бъде зает в осъществяването на туристическата дейност, находящ(о) се на територията на град София.“*

Доказването на това изискване се извършва с посочване в Техническото предложение на участника, подписано от лицето (лицата), представляващо(и) участника, че участникът разполага с офис(и) или представителство(а) на територията на град София, отговарящо(и) на изискванията на чл. 3 от Наредба № 16-1399 от 11.10.2013 г. на министъра на икономиката и енергетиката, с посочване на точния му (им) адрес, стационарни и мобилни телефони, факс и електронен адрес/e-mail за връзка.

В т. 9 „Изисквания към изпълнението на услугата (Техническа спецификация)“ от документацията за участие на поръчката, е посочено, че участникът трябва да осигури 24 часово обслужване, като предостави дежурна телефонна връзка за обслужване при извънредни обстоятелства в работни дни, както и в извънработно време, почивни и празнични дни. При всяка заявка от страна на възложителя за резервация на самолетни билети, изпълнителят да предоставя най-малко три варианта за пътуване при наличие на такива. Записано е, билетите задължително да бъдат изпращани от сървъра на резервационната система Амадеус /eticket@amadeus.com/ или друга използвана от участника резервационна система, директно на посочения от Централната избирателна комисия електронен адрес в момента на издаване на билета. Като място на изпълнение на поръчката, на стр. 2 от документацията за участие е посочено - гр. София 1169, пл. „Княз Александър I“ № 1, т. е административният адрес на възложителя.

В чл. 3, ал. 1 от проекта на договор (приложение № 9) към одобрената документация за участие, е предвидено изпълнителят да приема заявки за самолетни билети и хотелски резервации от възложителя на посочени от участника: адрес, телефон,

²⁹⁷ Решение № 5105 от 17.07.2018 г., подписано от председател и секретар на ЦИК

²⁹⁸ Ред. ДВ, бр. 28/08.04.2016 г.

факс, e-mail, като осигурява възможност за приемане на заявки както в рамките на работното време на Централната изборителна комисия – от 9:00 до 17:30 часа, така и в извънработно време, включително в почивни и празнични дни. Съгласно ал. 2, заявките се подават в писмен вид, включително по факс и e-mail, като се изпращат от упълномощено от Възложителя лице. Потвърждаването на заявката става с писмен отговор до възложителя (чл. 3, ал. 3). Съгласно чл. 4, ал. 4 от проекта на договор, цените на самолетните билети следва да включват всички дължими такси, в това число – летищни такси, такси сигурност и други такси, установени от местното законодателство, както и доставката им до сградата на Централната изборителна комисия – гр. София, 1169, пл. „Княз Александър I”, № 1.

Определените изисквания за изпълнение на обществената поръчка, съгласно документацията за участие, включително проекта на договор към нея, както и естеството на услугата – осигуряване на самолетни билети, не предпоставят изпълнението на обществената поръчка да се извършва задължително на място в офис на потенциалния изпълнител. Предвид формулираните изисквания за изпълнението на поръчката, комуникацията между възложителя и изпълнителя се осъществява по електронната поща и по факс, както и писмено чрез изпращане на документи. С оглед на това изискването за наличие на офис на територията на град София се явява необосновано и ограничително. С определения критерий за подбор не е дадена възможност да подадат оферти участници, които могат да изпълнят обществената поръчка съгласно изискванията на възложителя, но не разполагат с офис на територията на град София. Изискването, изпълнителят да разполага с офис или представителство, на територията на град София, е необосновано, тъй като същото не кореспондира с предмета на обществената поръчка, както и с начина на изпълнението ѝ, посочени в техническата спецификация и в проекта на договор. Нарушен е чл. 2, ал. 2 от ЗОП.

д) На профила на купувача е публикувано Обявление за изменение на обявата и документацията на поръчката²⁹⁹, одобрено с решение на ЦИК. Промяната се състои в изменение на сумата на банковата гаранция или застрахователната полица, която от минимум 70 000 лв., се заменя съответно на минимум 30 000 лв. Публикуването на обявление за изменение е недопустим способ по смисъла на ЗОП при прилагане на реда по Глава двадесет и шеста от ЗОП. Възложителят е следвало да прекрати възлагането на основание чл.193 от ЗОП.

е) В определения в обявата срок са получени четири оферти за участие, които са разгледани от комисия, определена с решение на ЦИК³⁰⁰ и назначена със заповед³⁰¹ на председателя на ЦИК. За работата на комисията са съставени протоколи, утвърдени от възложителя и публикувани в профила на купувача, съгласно изискванията на чл. 42, ал. 2, т. 4 от ЗОП.³⁰² Сключен е договор³⁰³ със срок за изпълнение до достигане на обем продажби до 70 000 лв. без ДДС, но не повече от една година, считано от датата на подписване на договора. Договорът е публикуван в профила на купувача, с което са спазени изискванията на чл. 42, ал. 2, т. 5 от ЗОП³⁰⁴ и чл. 24, ал. 1, т. 6 от ППЗОП.³⁰⁵

²⁹⁹ изх. № ЦИК-06-15/4 от 24.07.2018 г., одобрено от ЦИК с Протокол № 654/24.07.2018 г.

³⁰⁰ Протокол № 656/31.07.2018 г.

³⁰¹ Заповед № 137 от 31.07.2018 г.

³⁰² Ред. ДВ, бр. 13/2016 г.

³⁰³ Договор № 18 от 22.08.2018 г. с „Атлас травелс“ ЕООД

³⁰⁴ Ред. ДВ, бр. 13/2016 г.

ж) Договорът е съгласуван с и.д. директор на дирекция „Администрация“. Приложена е системата за двоен подпис при сключването на договора за обществена поръчка. Документите за поръчката са публикувани в обособена електронна преписка със самостоятелен идентификационен номер и дата на създаване в профила на купувача, в съответствие с чл. 42, ал. 3 от ЗОП.³⁰⁶ От финансовия контролор е осъществен предварителен контрол за законосъобразност преди поемане на задължението (сключване на договора), в съответствие с изискванията на чл. 13, ал. 3, т. 5 от ЗФУКПС³⁰⁷ и на регламентирания вътрешен ред.³⁰⁸

При възлагането на обществени поръчки чрез публикуване на обява по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП са допуснати съществени отклонения от правната рамка, свързани с поставени ограничителни условия към участниците при две възлагания, в нарушение на нормативните изисквания, използване на недопустим подход по смисъла на ЗОП за изменение на обява при едно възлагане, както и несъответствия и пропуски в съдържанието на обявите при четири възлагания. С изключение на два случая, не е осъществен предварителен контрол за законосъобразност преди сключването на договорите, в несъответствие с изискванията на ЗФУКПС и вътрешните правила. Останалите контролни дейности (одобряване от ЦИК, съгласувателна линия, система за двоен подпис) са приложени, но същите не са предотвратили установените отклонения.

4. Изпълнение на договори за обществени поръчки

При одита е проверено изпълнението на пет договора, на обща стойност 1 436 785,75 лв. без ДДС/1 724 142,90 лв. с ДДС, сключени след проведени процедури и възлагания по ЗОП, които са стартирани и финализирани през одитирания период.³⁰⁹ Изплатените средства по тях са в размер на 1 695 218 лв. с ДДС.

При проверката за изпълнението на договорите е установено:³¹⁰

4.1. Договор № 11 от 23.02.2017 г.³¹¹ е сключен след проведена процедура по ЗОП за консултантски услуги.³¹² Общата стойност на договора е 82 500 лв. без ДДС/99 000 лв. с ДДС.³¹³ Съгласно чл. 4, ал. 4 от договора, плащането се извършва в срок от 7 работни дни от подписването на протокола по чл. 14, ал. 2 за приемане на изпълнението, заедно със съответните фактури, издадени от изпълнителя. В разпоредбата на чл. 4, ал. 4 от договора е допуснато неправилно рефериране към разпоредбата на чл. 14, ал. 2 от договора, вместо към чл. 13, ал. 2, където е предвидено подписването на протокол за приемане на извършените дейности. Това несъответствие е установено и в проекта на

³⁰⁵ Ред. ДВ, бр. 28/08.04.2016 г.

³⁰⁶ Ред. ДВ, бр. 13/2016 г.

³⁰⁷ Ред. ДВ, бр. 95 от 29.11.2016 г.

³⁰⁸ **Одитно доказателство № 13**

³⁰⁹ **Одитни доказателства № 12 и № 13**

³¹⁰ **Одитно доказателство № 14**

³¹¹ Сключен с „Милива“ ООД

³¹² Консултантски услуги за организиране и провеждане на разяснителна кампания в интернет медии и управление на комуникацията чрез фейсбук, която да осигури публичност, да информира и повиши познанията и мотивацията на българските граждани за предстоящите избори за народни представители на 26 март 2017 г.

³¹³ Чл. 4, ал. 1 от договора

договор, неразделна част от утвърдената документация за участие на поръчката.³¹⁴ Крайният срок за изпълнение на всички дейности по договора е до приключване на изборите.³¹⁵ Приемането на извършените дейности се установява с протокол, подписан от възложителя и изпълнителя.³¹⁶

Изпълнението на договора е приключено при спазване на договорения срок. От изпълнителя текущо са представени на възложителя отчети за извършената работа.³¹⁷ Представени са³¹⁸ и заключителен доклад във връзка с изпълнението на договора – на хартиен носител и 1 бр. CD – доказателствен материал към него. В съответствие с клаузите на договора е подписан протокол³¹⁹, с който възложителят е приел извършената работа без възражения. С бюджетно платежно нареждане от 20.04.2017 г. за 99 000 лв., от ЦИК е заплатена договорената и предоставена услуга.³²⁰ Изплатената от възложителя сума съответства на договорената цена.

За приключения договор е изпратено обявление до АОП, за вписване в РОП³²¹, при спазване на законоустановения срок. Внесената гаранция за изпълнение е освободена от възложителя в срока по чл. 5.2 от договора.³²²

Преди извършване на плащането по договора е осъществен предварителен контрол за законосъобразност от финансовия контролър, документиран с контролен лист, в съответствие с чл. 14 от Правилата за СФУК.³²³

4.2. Договор № 13 от 06.03.2017 г.³²⁴ е сключен след проведена процедура³²⁵ по ЗОП за изработка и доставка на хартиени бюлетини за гласуване в изборите за народни представители на 26.03.2017 г.

Прогнозната цена на бюлетините за произвеждане на изборите на 26.03.2017 г. е 1 184 285,75 лв. без ДДС, или 1 421 142,90 лв. с ДДС.

Изпълнението на договора е приключено при спазване на договорените срокове.

С приемо-предавателен протокол (ППП) № 1 от 12.03.2017 г., са предадени на Министерството на външните работи 363 600 броя хартиени бюлетини за гласуване извън страната. С десет ППП, съставени в периода от 16.03.2017 г. до 21.03.2017 г., са предадени на съответните районни избирателни комисии (РИК) общо 2 257 800 броя бюлетини за гласуване в страната. На основание 21 бр. ППП, съставени в периода от 12.03.2017 г. до 19.03.2017 г. са предадени на РИК общо 5 250 900 броя бюлетини за гласуване в страната. Общо предадените бюлетини по посочените приемо-предавателни протоколи за гласуване в чужбина и в страната са 7 872 300 броя и съответстват на общия брой отпечатани бюлетини по Окончателния констативен протокол от 23.03.2017 г., подписан от изпълнителния директор на „Печатница на БНБ“ АД и от председателя на ЦИК.

³¹⁴ <https://www.cik.bg/bg/zop/13>

³¹⁵ Чл. 12 от договора

³¹⁶ Чл. 13, ал. 2 от договора

³¹⁷ Представени са отчети за следните периоди: 24.02.2017 г. – 05.03.2017 г.; 06.03.2017 г. - 12.03.2017 г.; 13.03.2017 г. – 19.03.2017 г.; 20.03.2017 г. – 26.03.2017 г. и окончателен отчет

³¹⁸ С писма вх. № НС-25-14/06.04.2017 г. и вх. № НС-25-14-1/06.04.2017 г.

³¹⁹ От 12.04.2017 г.

³²⁰ На основание издадена фактура № 0000002825 /12.04.2017 г. за 82 500 лв. без ДДС/99 000 лв. с ДДС

³²¹ Изх. № ЦИК-06-4-5/11.05.2017 г., публикувано в РОП на 11.05.2017 г.

³²² Гаранцията е освободена 05.05.2017 г.

³²³ **Одитно доказателство № 14**

³²⁴ Сключен с „Печатница на Българската народна банка“ АД

³²⁵ процедура на договаряне без предварително обявление с УИН 04312-2017-0003

Спазена е клаузата на чл. 3.4, буква „б“ от договора, като от възложителя е извършено плащането в договорения срок - до 10 работни дни след представянето на подписан окончателен протокол³²⁶ и фактура. С бюджетно платежно нареждане от 04.04.2017 г. на стойност 1 426 460,76 лв., от ЦИК е заплатена договорената услуга на изпълнителя „Печатница на БНБ“ АД.

За приключения договор е изпратено обявление до АОП, за вписване в РОП³²⁷, при спазване на законоустановения срок. Внесената гаранция за изпълнение е освободена от възложителя в срока по чл. 7.2 от договора.

Преди извършване на плащането по договора е осъществен предварителен контрол за законосъобразност от финансовия контролър, документиран с контролен лист, в съответствие с чл. 14 от Правилата за СФУК.^{328, 329}

4.3. Договор № 21 от 19.07.2017 г.³³⁰ е сключен след възлагане на обществена поръчка чрез събиране на оферти с обява по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП за осигуряване на самолетни билети и медицински застраховки (за сметка на лицензиран застраховател) за превоз по въздух на пътници и багаж при служебни пътувания на членове на ЦИК, служители от администрацията на ЦИК, придружаващите ги лица при служебните пътувания в страната и чужбина, както и предоставяне на допълнителни услуги, свързани с пътуванията - хотелски резервации, настаняване и трансфер.

Срокът за изпълнение на договора е до достигане на обем продажби до 70 000 лева без ДДС, но не повече от 1 година, считано от датата на подписване на договора. Приемането на доставените самолетни билети и ваучерите за хотелско настаняване е удостоверено с приемо-предавателни протоколи, съгласно изискванията на чл. 25, ал. 1 и ал. 2 от договора. Общо изплатените суми по договора са в размер на 88 520,63 лв. с ДДС/73 767,20 лв. без ДДС³³¹ и надвишават договорения в чл. 2 обем продажби до 70 000 лв. без ДДС. На заседание на ЦИК, проведено на 15.05.2018 г.³³² е докладвано³³³ за превишението на цената на договора. С решение от 07.06.2018 г. на ЦИК³³⁴ е открито ново възлагане на поръчка със същия предмет по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП, което

³²⁶ С писмо вх. № НС-26-40/30.03.2017 г. на изпълнителния директор на „Печатница на БНБ“ АД до председателя на ЦИК, от изпълнителя са представени: двустранно подписан окончателен констативен протокол; фактура № 0000012995/30.03.2017 г. на „Печатница на БНБ“ АД за отпечатване на 7 872 300 бр. бюлетини за гласуване в изборите за народни представители, при единична цена – 0,151 лв. без ДДС, или общо за 1 426 460,76 лв. с ДДС; фактура № 0000021183/30.03.2017 г. на „Демакс“ АД за изработка и доставка на 2 257 800 бр. бюлетини, при цена 0,14200 лв. без ДДС, или общо за 384 729,12 лв. с ДДС.; фактура № 0000003759/30.03.2017 г. на „Демакс Ди Пи Ай“ АД за изготвяне на предпечат и електронно одобрение/подписване на бюлетини за гласуване в изборите за народни представители, чрез система за реализация на изискванията за процесите на предпечат, утвърждаване и печат на изборни бюлетини на 7 872 300 бр., при цена 0,00900 лв. без ДДС, или общо за 85 020,84 лв. с ДДС; платежно нареждане за заплатена сума от „Печатница на БНБ“ на 30.03.2017 г. на „Демакс“ АД в размер на 384 729,12 лв.; платежно нареждане за заплатена сума от „Печатница на БНБ“ на 30.03.2017 г. на „Демакс Ди Пи Ай“ АД в размер на 85 020,84 лв. с ДДС.

³²⁷ Изх. № ЦИК-06-7/26.04.2017 г., публикувано на 27.04.2017 г.

³²⁸ Контролен лист № 116 от 03.04.2017 г.

³²⁹ **Одитно доказателство № 14**

³³⁰ Сключен с „Аргус Травел Интернешънъл“ ЕООД

³³¹ От общата стойност на изплатените суми по договора (92 525,18 лв.) са изключени стойностите на възстановените на ЦИК суми за самолетни билети – общо 4 004,55 лв.

³³² Протокол № 633/15.05.2018 г.

³³³ Докладна записка № ЦИК-09-82/14.05.2018 г. на директора на дирекция „Администрация“

³³⁴ Протокол № 5075/07.06.2018 г.

е прекратено. С решение от 17.07.2018 г. на ЦИК³³⁵ е стартирано последващо възлагане на поръчка по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП, което е финализирано със сключен договор. Внесената гаранция за изпълнение е освободена в срока по чл. 8, ал. 6 от договора. Преди извършване на плащането по договора е осъществен предварителен контрол за законосъобразност от финансовия контролор, документиран с контролен лист, в съответствие с чл. 14 от Правилата за СФУК.³³⁶

4.4. Договор № 24 от 28.08.2017 г.³³⁷ е сключен след възлагане на обществена поръчка чрез събиране на оферти с обява по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП, за предоставяне на преводачески услуги за нуждите на Централната избирателна комисия.

Общата цена на договора е до 70 000 лв. без ДДС. Срокът за изпълнение на договора е до достигане на обем на преводите до 70 000 лв. без ДДС, но не повече от 1 година, считано от датата на подписване на договора.

Изпълнението на дейностите е удостоверено с изготвени и подписани таблици с преводи за съответния период, с дати на изпращане и получаване на преводите и брой страници. Общо изплатената сума по договора е в размер на 67 788, 60 лв. с ДДС, и същата е рамките на договорената цена.

Внесената гаранция за изпълнение е освободена в срока по т. 4. 6 от договора.³³⁸ Преди извършване на плащането по договора е осъществен предварителен контрол за законосъобразност от финансовия контролор, документиран с контролен лист, в съответствие с чл. 14 от Правилата за СФУК.³³⁹

4.5. Договор № 26 от 21.09.2017 г.³⁴⁰ е сключен след възлагане на обществена поръчка чрез събиране на оферти с обява по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП, за предоставяне на таксиметрови услуги, чрез безналично плащане с ваучери за нуждите на Централната избирателна комисия.

Максималната стойност на договора е до 30 000 лв. лева без ДДС и срок за изпълнение до 31 януари 2018 г.

На основание представените и одобрени отчети, в договорения срок от ЦИК са заплатени общо 13 448,01 лв. Извършените разходи по договора са в несъответствие с изискванията на чл. 39 от ПМС № 374 от 22.12.2016 г.³⁴¹ и чл. 36 от ПМС № 332 от 22.12.2017 г.³⁴² Не е налице правно основание за извършването на разходи от бюджетните организации в полза на работниците и служителите от местоживеенето до местоработата и обратно, освен в случаите когато те се намират в различни населени места. В съответствие с посочените разпоредби, бюджетните организации могат да извършват разходи за транспорт в полза на служителите в границите на населеното място, когато това произтича от характера на трудовата им дейност и изискванията за длъжността, определени с длъжностните характеристики, на които изисквания не отговаря извършения разход за таксиметрови услуги.

³³⁵ Протокол № 5105/17.07.2018 г.

³³⁶ **Одитно доказателство № 14**

³³⁷ Сключен с „Арте. Док“ ЕООД

³³⁸ преводно нареждане на ЦИК от 21.09.2018 г.

³³⁹ **Одитно доказателство № 14**

³⁴⁰ Сключен с „ОКЕЙ СУПЕРТРАНС“ ООД

³⁴¹ За изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2017 г.

³⁴² За изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2018 г.

Преди извършване на плащането по договора е осъществен предварителен контрол за законосъобразност от финансовия контролор, документиран с контролен лист, който не е предотвратил установеното несъответствие с действащите нормативни актове.³⁴³

Внесената гаранция за изпълнение е освободена в срока по т. 6.6 от договора, с преводно нареждане на ЦИК от 01.03.2018 г.

Извършените разходи по договорите са документално обосновани, съгласно изискванията на Закона за счетоводството. При изпълнението на един договор извършените разходи са в несъответствие с приложимата правна рамка. Изплатените суми по договор за осигуряване на самолетни билети и медицински застраховки надвишават договорената цена. Предприети са действия за обявяване на нови възлагания на обществена поръчка за тази услуга. Три от проверените договори са изпълнени в съответствие с правната рамка и договорените клаузи.

Преди извършването на плащанията е осъществен предварителен контрол за законосъобразност, който не е предотвратил установените несъответствия.

Председателят на ЦИК е публичен възложител на обществени поръчки по смисъла на чл. 5, ал. 2, т. 13 от ЗОП и през одитирания период осъществява действията по възлагане на обществени поръчки и сключване на договорите, след решение на ЦИК, съгласно изискванията на Правилника за дейността на ЦИК. При възлагането на обществени поръчки от Централната изборителна комисия през одитирания период, са установени съществени отклонения от приложимата правна рамка – в условията на една процедура и две възлагания по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП са включени изисквания, които необосновано ограничават участието на стопански субекти в тях, като същите не са съобразени с предмета и сложността на поръчките. Установени са несъответствия и пропуски в съдържанието на четири обяви за обществени поръчки, възлагани по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП и в методиката за оценка на една процедура. При едно възлагане е публикувано обявление за изменение на обявата, което не е допустим способ при възлагането на обществени поръчки по този законов ред. В този случай възложителят е следвало да преустанови възлагането на обществената поръчка, което не е направено.

Поради неефективен предварителен контрол са установени несъответствия при изпълнението на два договора за обществени поръчки.

Част четвърта

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въз основа на резултатите от извършения одит за съответствие при управлението на публичните средства и дейности на Централната изборителна комисия за периода от 01.01.2017 г. до 31.12.2018 г., представени в проекта на одитен доклад и събраните одитни доказателства, са направени следните изводи и заключения за изследваните области:

³⁴³ Одитно доказателство № 14

Област „Разходи по бюджета“

Поради липса на конкретна разпоредба в Изборния кодекс, свързана с ръководните функции на председателя, Правилникът за дейността на ЦИК определя председателя на комисията като изпълнител на решенията на колективния орган, без да има възможност самостоятелно да взема управленски решения. Определените в Правилника за дейността на ЦИК правомощия на председателя на комисията не съответстват на регламентирани в ЗПФ, ЗОП и ЗФУКПС. Задълженията и отговорностите по посочените нормативни актове са в правомощията на председателя на комисията, а не на ЦИК като колегиален орган. По отношение правомощията на председателя, Изборният кодекс не кореспондира с разпоредбите на ЗПФ, ЗОП и ЗФУКПС. Вземането на колективни решения от ЦИК по въпроси, които са от компетентността на председателя на комисията, съгласно ЗПФ, ЗОП и ЗФУКПС се е отразило негативно на процеса по управление на бюджета.

При извършването на разходи за заплати и възнаграждения за персонала, нает по трудови правоотношения в администрацията на ЦИК е установено несъответствие с изискванията на приложимата правна рамка - за одитирания период няма приети и утвърдени вътрешни правила за работната заплата за персонала, нает по трудови правоотношения в администрацията на ЦИК и поименно разписание на длъжностите.

По време на одита са приети и утвърдени Вътрешни правила за организация на работната заплата на служителите в администрацията на ЦИК и поименно щатно разписание на администрацията на ЦИК.

Начислените и изплатени заплати и възнаграждения на проверените служители съответстват на договореното в индивидуалните трудови договори.

При разходите за персонала по извънтрудови правоотношения е установено, че действащите през одитирания период Вътрешни правила за сключване на граждански договори от ЦИК не са съобразени с актуалната организационна структура на администрацията и с разпоредбите на Правилника за дейността на ЦИК.

На основание решения на ЦИК са сключени договори с изпълнители, след като възложената дейност е изпълнена и на практика с тях е одобрена/приета извършената работа. От договора възникват права и задължения за възложителя и изпълнителя и същият следва да бъде сключен преди началото на изпълнение на възлаганата дейност, което не е направено. Съгласно решения на ЦИК, при възлагането на обществена поръчка са наети външни лица за членове на комисията за провеждане на преговори с поканения участник, като писмените договори с всяко от лицата са сключени след възлагането на обществената поръчка, с което не са изпълнени изискванията на чл. 51, ал. 3 от ППЗОП. Проверените договори нямат задължителното минимално съдържание, предвидено във вътрешните правила - не съдържат лицето, отговорно за изпълнението и срок за изпълнение при три договора за стенографски услуги. Изплатените суми по договорите съответстват на договореното. Не е осъществен предварителен контрол за законосъобразност преди сключването на договорите, с което не са спазени изискванията на ЗФУКПС и на вътрешните правила.

По време на одита са приети и утвърдени нови Вътрешни правила за сключване, изпълнение и отчитане на договори по ЗЗД от Централната избирателна комисия, които са съобразени с актуалната организационна структура на администрацията на комисията, и регламентират изискване сключването на договор да предхожда неговото изпълнение.

При извършването на разходи за краткосрочни командировки в чужбина са установени съществени отклонения от приложимата правна рамка. На основание решения

на ЦИК са изплатени квартирни пари по фактически размери, без да са изпълнени нормативно регламентирания изисквания, а при една командировка, изплатените средства надвишават максимално определения размер. Съгласно решения на ЦИК са издадени заповеди за командироване на членове на комисията за участия в международни прояви по две покани, като броят на командированите лица не съответства на поканените от организаторите на мероприятията. От проверените командировани лица не са изготвени доклади за извършената работа и не са представени отчети за разходваната валута. Въведените контролни дейности не са прилагани непрекъснато и ефективно, поради което не са предотвратили установените нарушения на нормативната уредба.

Проверените разходи за материали и за външни услуги са в съответствие с приложимата правна рамка и договорите. Разходите са обосновани документално, съгласно нормативните изисквания. Спазен е регламентираният ред за инициране и одобряване на разходите. Три договора за външни услуги, въз основа на които са извършени разходи през одитирания период, не съдържат клаузи за отговорност при неизпълнение на задълженията на изпълнителя, с което не са защитени финансовите интереси на ЦИК.

Установени са частични отклонения, свързани с неосъществен предварителен контрол за законосъобразност преди сключването на договорите за доставка на материали и приемане на материали, което не е удостоверено с подписани приемо-предавателни протоколи.

Област „Обществени поръчки“

Председателят на ЦИК е публичен възложител на обществени поръчки по смисъла на чл. 5, ал. 2, т. 13 от ЗОП и през одитирания период осъществява действията по възлагане на обществени поръчки и сключване на договорите, след решение на ЦИК, съгласно определеното с Правилника за дейността на ЦИК.

За 2017 г. не е изготвен график за възлагане на обществени поръчки в ЦИК, с което не са изпълнени изискванията на ППЗОП. За 2018 г. е приет и одобрен график, в който е включено възлагане на обществена поръчка за предоставяне на таксиметрови услуги чрез безналично плащане с ваучери за нуждите на ЦИК, без да е налице правно основание за планирането и извършването на този разход.

За периода от 01.01.2017 г. до 18.12.2018 г. няма утвърдени вътрешни правила за управление на цикъла на обществените поръчки в ЦИК, въпреки че задължението за изготвяне и приемане е възникнало през 2017 г. В утвърдените през месец декември 2018 г. Вътрешни правила за управление на цикъла на обществени поръчки в ЦИК не е определен ред за провеждане на въвеждащо и поддържащо обучение на лицата, ангажирани с управлението на цикъла на обществените поръчки. По време на одита, са приети и утвърдени нови вътрешни правила, в които е предвидено провеждането на въвеждащо и поддържащо обучение.

При възлагането на обществени поръчки от Централната избирателна комисия през одитирания период, са установени съществени отклонения от приложимата правна рамка – в условията на една процедура и две възлагания по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП са включени изисквания, които необосновано ограничават участието на стопански субекти в тях, в нарушение на чл. 2, ал. 2 от ЗОП. Установени са несъответствия и пропуски в съдържанието на четири обяви за обществени поръчки, възлагани по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП и в методиката за оценка на една процедура. При едно

възлагане е публикувано обявление за изменение на обявата, което не е допустим способ при възлагането на обществени поръчки по този законов ред. В този случай възложителят е следвало да преустанови възлагането на обществената поръчка, което не е направено.

За един от изпълнените договори е установено, че извършените разходи по него са в несъответствие с действащата нормативна уредба. При изпълнението на един договор за обществена поръчка изплатените суми надвишават договореното, а три договора са изпълнени в съответствие със заложените в тях клаузи.

Не е осъществен предварителен контрол за законосъобразност преди сключването на договорите, с изключение на два договора, с което не са изпълнени нормативните изисквания и регламентирания вътрешен ред. Останалите контролни дейности в процесите от областта са прилагани през одитирания период, но не са предотвратили установените нарушения и несъответствия с приложимата правна рамка.

Част пета

ПРЕПОРЪКИ

В резултат на извършения одит се дава следната препоръки на председателя и на членовете на ЦИК:

Да инициират предложение до съответните органи по чл. 87 от Конституцията на Република България за изменение и допълнение на Изборния кодекс, в който да се регламентират правомощията на председателя на Централната изборителна комисия, в съответствие с разпоредбите на ЗПФ, ЗОП и ЗФУКПС.³⁴⁴

Част шеста

ОТГОВОРИ НА ОДИТИРАНАТА ОРГАНИЗАЦИЯ

Фактите и обстоятелствата, установени при одита са съгласувани с председателя и членовете на Централната изборителна комисия, с цел постигане на съгласие за достоверност. Представените по време на одита отговори на въпроси и обяснения от отговорните длъжностни лица са взети предвид при оценката на одитираните области. При проведеното обсъждане с представители на ЦИК не са постъпили писмени становища.³⁴⁵

В подкрепа на констатациите от одитния доклад са събрани 14 одитни доказателства, които заедно с работните документи, отразяващи отделните етапи на одитния процес, се намират в Сметната палата, гр. София, ул. „Екзарх Йосиф” № 37.

На основание чл. 50, ал. 2 от Закона за Сметната палата, в срок до три месеца от получаването на настоящия доклад, председателят на Централната изборителна комисия следва да предприеме мерки за изпълнението на препоръката и да уведоми писмено за това председателя на Сметната палата.

³⁴⁴ Част трета Констатации, Раздел I, т. 1

³⁴⁵ РД-И-2.32 Паметна записка за финално обсъждане

Настоящият одитен доклад е приет на основание чл. 48, ал. 1 от Закона за Сметната палата с Решение № 320 от 03.09.2020 г. на Сметната палата.

**ОПИС НА ОДИТНИТЕ ДОКАЗАТЕЛСТВА КЪМ ОДИТЕН ДОКЛАД
№ 0200102419**

№	Одитни доказателства	Брой листа
1.	Писмо, изх. № ЦИК-05-18/27.11.2019 г. и Справка за ръководните длъжностни лица за периода от 01.01.2017 г. до 31.12.2018 г. с изх. № ЦИК-05-16/27.11.2019 г.	2
2.	Писмо, вх. № ЦИК-05-16/17.02.2020 г. и отговор на ЦИК, изх. № ЦИК-05-20/20.02.2020 г.	5
3.	Писмо, изх. № ЦИК-05-14/20.11.2019 г.; писмо, вх. № ЦИК-05-13/3/28.11.2019 г.; писмо, изх. № ЦИК-05-21/1/02.12.2019 г.; Вътрешни правила за системите за финансово управление и контрол в администрацията на Централната избирателна комисия, приети с протоколно решение на ЦИК от 30.07.2013 г. и утвърдени от председателя на ЦИК; Вътрешни правила за системите за финансово управление и контрол в администрацията на Централната избирателна комисия“, които са приети с протоколно решение на ЦИК от 15.01.2019 г.; Вътрешни правила за реда за определяне и изплащане на възнагражденията на членовете на ЦИК, приети с протоколно решение на ЦИК от 03.07.2014 г. и утвърдени от председателя на ЦИК; Вътрешни правила за трудовия ред в Централната избирателна комисия, приети с протоколно решение на ЦИК от 15.07.2014 г. и утвърдени от председателя на ЦИК; Процедура за извършване на подбор и назначаване на длъжности в администрацията на Централната избирателна комисия, приета с протоколно решение на ЦИК от 27.02.2018 г. и утвърдена от председателя на ЦИК; Вътрешни правила за сключване на граждански договори от Централната избирателна комисия, приети с протоколно решение на ЦИК от 23.10.2013 г. и утвърдени от председателя на ЦИК; Вътрешни правила за управление на цикъла на обществените поръчки в Централната избирателна комисия, в сила 18.12.2018 г., утвърдени от председателя на ЦИК; Счетоводна политика на ЦИК за 2017 г.; Вътрешни правила за счетоводния документооборот, приети с протоколно решение на ЦИК от 30.07.2013 г. и утвърдени от председателя на ЦИК; Правилник за реда за администриране на документите в ЦИК-документооборота и деловодната дейност, приет с протоколно решение на ЦИК от 30.07.2013 г., както и с протоколно	244

	<p>решение на ЦИК от 04.12.2018 г.; писмо вх. № 37-12-5/05.06.2020 г. на ЦИК; Вътрешни правила за организация на работната заплата на служителите в администрацията на ЦИК, приети с протоколно решение на ЦИК от 28.05.2020 г.; Вътрешни правила за сключване, изпълнение и отчитане на договори по ЗЗД от Централната избирателна комисия, приети с протоколно решение на ЦИК от 02.06.2020 г.; Вътрешни правила за осъществяване на предварителен контрол за законосъобразност в ЦИК, приети с протоколно решение на комисията от 04.06.2020 г.; Вътрешни правила за управление на цикъла на обществените поръчки в ЦИК, приети с протоколно решение на комисията от 04.06.2020 г.; Счетоводна политика, приета с протоколно решение на ЦИК от 04.06.2020 г.; препис – извлечение от протокол № 212 от 04.06.2020 г. на ЦИК</p>	
4.	<p>Отчетни данни по ЕБК за изпълнението на бюджета за 2017 г., Обяснителна записка към отчета за касово изпълнение на бюджета към 31.12.2017 г., Отчетни данни по ЕБК за изпълнението на бюджета за 2018г., Обяснителна записка към отчета за касово изпълнение на бюджета към 31.12.2018 г.</p>	15
5.	<p>Справка, изх. № ЦИК-05-3/08.01.2020 г. за изплатените средства за заплати и възнаграждения на ЦИК и на Администрацията на ЦИК за 2017 г. и 2018 г.; Писмо, вх. № ЦИК-05-13/2/09.01.2020 г. и отговор, изх. № ЦИК-05-5/13.01.2020 г.; Констативен протокол № РД-И-3.33-1-3/09.04.2020 г.; Констативен протокол № РД-И-3.33-1-4/09.04.2020 г.; Щатно разписание на ЦИК, прието с решение на ЦИК от 23.06.2015 г., изменено с решение на ЦИК от 23.05.2017 г.; Щатно разписание, изменено и допълнено с решение от 28.02.2019 г.; писмо изх. № ЦИК-05-13/06.02.2020 г.; протокол № 670/18.09.2018 г. на ЦИК; Справка за допълнителните възнаграждения на служителите от администрацията на ЦИК, съобразно протоколно решение на ЦИК от 18.09.2018 г.; Справка за изразходваните и налични финансови средства за изплащане на допълнителни възнаграждения през м. септември 2018 г.; Вътрешни правила за оценяване изпълнението на задълженията от служителите в администрацията на ЦИК за определяне на допълнителни възнаграждения; писмо, изх. № ЦИК-05-43/1/23.06.2020 г.; поименно щатно разписание на администрацията на ЦИК</p>	48

6.	Справка, изх. № ЦИК-05-6/1 от 14.01.2020 г.; Констативен протокол № РД-И-2.33-1-5/09.04.2020 г.; Констативен протокол № РД-И-2.33-1-6/09.04.2020 г.; Докладна записка, вх. № ЦИК-09-62/1 от 07.04.2017 г. на главен юрисконсулт; писмо изх. № НС-03-20/06.02.2017 г. на ЦИК до главния секретар на Министерски съвет; писмо, вх. № НС-03-22/08.02.2017 г. на главния секретар на Министерски съвет, протокол №478/13.02.2017 г. на ЦИК и протокол № 524/18.04.2017 г. на ЦИК; договор № 155/18.04.2017 г.; договор /156 от 18.04.2017 г.; Заповед № 21/27.02.2017 г. на председателя на ЦИК за назначаване на комисия по ЗОП; договор № 158/18.04.2017 г.; договор № 157/18.04.2017 г.; Споразумение от 25.11.2013 г. за временно предоставяне на помещения и ползване на техническа помощ и услуги, сключено между ЦИК и Народно събрание, Доп. споразумение от 06.12.2016 г. със срок на действие до 31.01.2017 г.; Доп. споразумение от 26.01.2017 г. със срок на действие до 30.04.2017 г.; Доп. споразумение от 15.03.2017 г. за предоставяне на допълнително помещение, във връзка с провеждане на избори за Народно събрание; Доп. споразумение от 28.04.2017 г. за удължаване на срока до 30.06.2017 г.; Доп. споразумение от 04.07.2017 г. за удължаване на срока до 31.08.2017 г.; Доп. споразумение от 31.08.2017 г. за удължаване на срока до 30.09.2017 г.; протокол № 572 от 03.10.2017 г. на ЦИК и протокол № 630 на ЦИК от 03.05.2018 г.	251
7.	Справка, изх. № ЦИК-05-7/1 от 14.01.2020 г. по контрагенти (доставчици) на материали и извършените плащания към тях през 2017 г.; Справка, изх. № ЦИК-05-7/2 от 14.01.2020 г. по контрагенти (доставчици) на материали и извършените плащания към тях през 2018 г.; Констативен протокол № РД-И-2.33-1-1 от 09.04.2020 г.	20
8.	Справка, изх. № ЦИК-05-7/3 от 14.01.2020 г. по контрагенти (доставчици) на външни услуги и извършените плащания към тях през 2017 г.; Справка, изх. № ЦИК-05-7/4 от 14.01.2020 г. по контрагенти (доставчици) на външни услуги и извършените плащания към тях през 2018 г.; Констативен протокол № РД-И-2.33-1-7 от 09.04.2020 г. и Констативен протокол № РД-И-2.33-1-8 от 09.04.2020 г.	60
9.	Справка, изх. № ЦИК-05-15/27.11.2019 г. за изплатените	97

	средства за служебни командировки в чужбина за периода от 01.01.2017 г. – 31.12.2018 г.; Констативен протокол № РД-И-2.33-1-2 от 09.04.2020 г.; покани за участие и водена кореспонденция с организаторите; договор № 14 от 13.04.2018 г.; протоколи: № 622/05.04.2018 г. и № 626/17.04.2018 г. на ЦИК; писмо, вх. № ЦИК-05-13/13 от 29.01.2020 г.; отговор, изх. № ЦИК-05-12/31.01.2020 г. с приложени препис-извлечения от протоколи от заседания на ЦИК; писмо, вх. № ЦИК-05-13/14 от 20.02.2020 г. и отговор, изх. № ЦИК-05-22/25.02.2020 г. с приложени извлечения от дневник на сч. сметка за курсови разлики.	
10.	Писмо, изх. № ЦИК-05-21/27.11.2019 г.	2
11.	Справка за обществени поръчки и конкурс за възлагане през 2017 г.; протокол № 465 от 05.01.2017 г. на ЦИК; водена кореспонденция с АОП относно прилагане на § 3 от ИК, във връзка с прилагане на ЗОП при изпълнение на правомощията на ЦИК; Графици за възлагане на обществени поръчки чрез процедури и по реда на Глава 26 от ЗОП за 2018 г.; Докладна записка, вх. № ЦИК-09-223/08.12.2017 г.; Справки за извършени услуги; протокол на ЦИК № 593 от 19.12.2017 г.	17
12.	Справка, изх. № ЦИК-05-19/27.11.2019 г. за проведените процедури по ЗОП за периода от 01.01.2017 г. до 31.12.2018 г.	2
13.	Справка, изх. № ЦИК-05-20/27.11.2019 г. за проведените възлагания по реда на глава 26 от ЗОП за периода от 01.01.2017 г. до 31.12.2018 г.; Констативен протокол № РД-И-2.33-2-2 от 09.04.2020 г.; писмо, изх. № ЦИК-05-21/21.02.2020 г. със Справка за присъствени дни на председателя на ЦИК през 2017 г. и 2018 г. и придружаващи документи; констативен протокол № РД-И-2.33-2-3 от 09.04.2020 г.; 2 бр. контролни листове на финансов контролор преди сключване на договори	23
14.	Констативен протокол № РД-И-2.33-2-1 от 09.04.2020 г.	21