



2007
брой 3

СЛУЖЕБЕН БЮЛЕТИН



*Ние защитаваме парите на
българския и европейския
данъкоплатец*



СЪДЪРЖАНИЕ

Стратегия за развитие на Сметната палата на Република България за периода 2007-2012 година ▶ 3 стр.

Консолидиран годишен доклад на министерството на финансите за вътрешния контрол в публичния сектор в Република България ▶ 9 стр.

Становище на Сметната палата на Република България по консолидирания годишен доклад на министерството на финансите за вътрешния контрол в публичния сектор на Република България за 2006 г. ▶ 17 стр.

Становище на Сметната палата на Република България за формата, съдържанието, реда и сроковете за представяне на докладите за състоянието на системите за финансово управление и контрол и дейността по вътрешен одит в народното събрание ▶ 19 стр.

Становище на Сметната палата на Република България по доклада за финансовото управление и контрол и вътрешен одит на висшия съдебен съвет ▶ 21 стр.

Правила за реда и организацията за възлагане на обществените поръчки в Сметната палата ▶ 23 стр.

В помощ на одитора – протоколи от проведени процедури по предварително съгласуване в областта на обществените поръчки ▶ 31 стр.

Протокол №1 ▶ 31 стр.

Протокол №2 ▶ 36 стр.

Протокол №3 ▶ 40 стр.

Протокол №5 ▶ 43 стр.

Протокол №6 ▶ 47 стр.

Протокол №7 ▶ 49 стр.

Протокол №8 ▶ 51 стр.

Протокол №9 ▶ 53 стр.

Протокол №10 ▶ 55 стр.

Протокол №11 ▶ 55 стр.



СТРАТЕГИЯ

за развитие на Сметната палата на Република България за периода 2007-2012 г.

ВЪВЕДЕНИЕ

► Сметната палата на Република България е държавен орган, чието създаване е регламентирано в Конституцията на Република България. Правомощията на Сметната палата се уреждат в Закона за Сметната палата, съгласно който тя осъществява външен одит на бюджета и другите публични средства и дейности.

► Сметната палата е върховна одитна институция, която е независима и осъществява дейността си при спазване принципите за законност, публичност и прозрачност. Тя се избира и отчита дейността си пред Народното събрание. Независимостта на Сметната палата намира израз в свободата ѝ сама да планира одитната си дейност и да я осъществява в съответствие със закона и международно признати одитни стандарти.

► Основна дейност на Сметната палата е осъществяването на одит – финансов одит и одит на изпълнението, чрез който се дава увереност на Народното събрание и на обществото, че публичните средства и дейности се управляват законосъобразно, ефективно, ефикасно и икономично. Основният ефект от дейността на Сметната палата е да съдейства за подобряване на състоянието на управлението в публичния сектор

посредством даването на препоръки.

► Сметната палата като част от публичния сектор в Република България осъществява дейността си в динамично променяща се среда. Силно влияние върху нея оказват фактори като пълноправното членство в Европейския съюз /ЕС/, необходимостта от прилагане на ново законодателство, въвеждане на нови практики, модернизация на публичните институции.

► Настоящата стратегия е основен документ, в който се определят дългосрочните цели и приоритети на Сметната палата за периода 2007-2012 г. Стратегията доразвива положителните тенденции в политиката на Сметната палата за утвърждаването ѝ като върховна одитна институция и укрепването ѝ като независим държавен орган. Едновременно с това стратегията отразява и новите предизвикателства на бързо променящата се среда, в която ще се осъществява дейността през периода на стратегическо планиране 2007–2012 г.

► Стратегията ще послужи като основа за средносрочно и годишно планиране на дейността на Сметната палата. Изпълнението на стратегията е процес, в който ще участват както ръководството, така и всички работещи в институцията.

► За реализиране на настоящата стратегия Сметната палата ще търси широка обществена подкрепа при нейното изпълнение, наблюдение и оценка. Изпълнението на стратегията ще бъде осигурено чрез годишни оперативни планове и система от индикатори за измерване степента на постигане на поставените цели. Мониторинг върху изпълнението на стратегията ще се осъществява от ръководството на Сметната палата с подкрепата на Консултативния обществен съвет към нея.

ВИЗИЯ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА

► Сметната палата приема, че визията ѝ е състоянието, което тя възнамерява да постигне в резултат от изпълнението на настоящата стратегия.

► През периода на стратегическо планиране 2007–2012 г. визия на Сметната палата е защитата на обществен интерес и укрепване доверието на данъкоплатците към публичния сектор.

МИСИЯ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА

► Сметната палата приема, че мисията ѝ е свързана с действията, които ще предприеме, за да реализира своята визия.

► През периода на стратегическо планиране 2007–2012 г. мисията на Сметната палата е подобряване на управлението на публичните средства и на качеството на обществените услуги чрез извършване на одит по ефективен, ефикасен и икономичен начин.

ОСНОВНИ ЦЕННОСТИ И ПРИНЦИПИ

Сметната палата в своята дейност се ръководи от ценности и принципи, които се споделят както от ръководството, така и от одиторите и всички други служители в институцията.

► Независимост и обективност

Сметната палата прилага безпристрастен, обективен и справедлив подход в своята работа, като избягва външни влияния и конфликт на интереси и спазва закона и професионалните стандарти.

► Последователност и предвидимост

Сметната палата работи по последователен и предвидим начин и прилага трайна практика, която гарантира, че при еднакви или сходни ситуации се вземат еднакви или сходни решения.

► Професионализъм и компетентност

Сметната палата осъществява дейността си в съответствие с професионални стандарти, като се стреми към непрекъснато развитие и усъвършенстване на своите политики, практики и процедури за постигане на по-високо качество и надеждност на резултатите от дейността си.

► Доверие и почтеност

Репутацията на Сметната палата се гради на честното и почтено поведение на всички нейни служители, съответстващо на най-високите професионални и етични норми.

► Публичност и прозрачност

Сметната палата се стреми да осигури достатъчна степен на информираност за широк кръг потребители относно управлението и организацията на своята работа. Резултатите от

одитната дейност се оповестяват по ясен, разбираем и достъпен начин.

► Сътрудничество и конструктивност

Сметната палата създава условия за открит и честен диалог, колегиалност, екипност и споделяне на опит и знания в рамките на институцията като предпоставка за повишаване на качеството на работа. Сметната палата поддържа с одитираните обекти отношения на диалогичност и се стреми към балансираност и полезност.

► През периода 2007–2012 г. Сметната палата ще насочи усилията си в следните основни области:

- развитие на одитната дейност;
- институционално развитие;
- институционален облик.

I. РАЗВИТИЕ НА ОДИТНАТА ДЕЙНОСТ

► Цел 1.1

Постигане на по-високи стандарти за качество на одитната дейност

Стандартите за качество на одитната дейност, към които Сметната палата се стреми, се свързват с:

- планиране на одитната дейност на база оценка на риска;
- реално прилагане на международните стандарти и добри практики в одитната дейност;
- управление и осъществяване на одитната дейност по ефективен и ефикасен начин;
- навременност при извършване на одитите и докладване на резултатите от тях;
- полезност на резултатите от одитната дейност.

За постигане на цел 1.1 Смет-

ната палата си поставя следните подцели:

1.1.1 Анализ и разработване на предложения за усъвършенстване на правната рамка, регламентираща дейността на Сметната палата като условие за ефективно и ефикасно осъществяване на функциите ѝ.

1.1.2 Разработване и въвеждане на единна обща методология, която да обхваща всички аспекти на одитната дейност. В нея специален акцент ще бъде поставен върху:

- анализ на риска при годишното планиране въз основа на извършване на предварително проучване на потенциални области за одит;
- оценка на системите за вътрешен контрол в одитираните обекти;
- идентифициране при извършване на конкретен одит на рисковите за одитирания обект области и формулиране на подходящи препоръки.

1.1.3 Проучване на международния опит в одитната дейност като механизъм за по-нататъшно развитие на одитната методология и разпространение и прилагане на добри практики. За реализиране на тази подцел Сметната палата ще насочи усилията си към:

- задълбочаване на професионалните контакти в рамките на ИНТОСАЙ и ЕВРОСАЙ чрез активно участие в комитети, работни групи, семинари и конференции, както ѝ планиране и осъществяване на съвместни и паралелни одити;
- обмяна на опит чрез разширяване и задълбочаване на двустранното сътрудничество с други върховни одитни институции на различни нива;
- следване на съвременните тенденции за развитие в одитната професия, обобща-

ване, анализиране и разпространяване на международния опит и добрите практики.

1.1.4 Разширяване и задълбочаване на контактите на Сметната палата с национални и международни професионални организации, както и с научните среди за обмен на информация и добри практики в областта на одита.

► Цел 1.2

Усъвършенстване на политиката за управление на качеството на одитната дейност

Управлението на качеството на одитната дейност включва в себе си два елемента:

- контрол на качеството като система от процедури, изпълнявани в Сметната палата при осъществяване на одитната дейност, които имат за цел да осигурят постоянно високото ѝ качество;
- осигуряване на качеството като процес, който създава гаранции, че контролът на качеството се осъществява непрекъснато, правилно и по начин, който позволява идентифициране на възможни способности за засилването и/или подобряването му.

За постигане на цел 1.2 Сметната палата си поставя следните подцели:

1.2.1 Въвеждане на система за контрол и осигуряване на качеството на одитната дейност

1.2.2 Укрепване на капацитета на служителите и звената, на които са възложени функции по контрол на качеството на одитната дейност.

1.2.3 Въвеждане на механизми за измерване и оценка на ефекта от дейността на Сметната палата, вкл. чрез самооценка и външни прегледи.

1.2.4 Фокусиране на дейност-

та по осигуряване на качеството, възложена на Комисията по оценка качеството на одитите, към анализ на одитния процес за подобряване на неговото управление.

► Цел 1.3

Засилване на ролята на Сметната палата за доброто управление и усвояване на европейските средства

Сметната палата отчита, че периодът 2007-2012 г., в който ще се изпълнява настоящата стратегия, съвпада с началото на пълноправното членство на Република България в Европейския съюз. Сметната палата ще се стреми, в рамките на своята компетентност, да допринесе за ефективно управление и усвояване на средствата от Европейския съюз, като работи за защита на интересите на общността и за предотвратяване налагането на финансови санкции за Република България.

За постигане на цел 1.3 Сметната палата си поставя следните подцели:

1.3.1 Укрепване на капацитета на Сметната палата за:

- задълбочено познаване на актовете от общностното право, свързани с усвояването на средства от Европейския съюз;
- анализ и оценка на националната система за управление и контрол на средствата от Европейския съюз;
- формулиране на адекватни препоръки за отстраняване на евентуално констатирани слабости.

1.3.2 Задълбочаване на взаимодействието на Сметната палата на Република България с Европейската Сметна палата /ЕСП/ чрез:

- редовен обмен на годишни-

те програми за одитната дейност, одитни доклади и друга информация, свързана с одитната дейност;

- запознаване с одитните политики, процедури и практики, прилагани от ЕСП;
- разширяване на сътрудничеството с ЕСП при осъществяване на одитните й мисии в Република България.

1.3.3 Активно участие на Сметната палата в срещите и инициативите на Контактния комитет на председателите на върховните одитни институции на държавите-членки от Европейския съюз и Европейската Сметна палата /Контактния комитет/.

1.3.4 Подобряване на координацията и обмена на информация между Сметната палата и органите, включени в националната системата за управление и контрол на европейските средства.

II. ИНСТИТУЦИОНАЛНО РАЗВИТИЕ

Институционалното развитие на Сметната палата се свързва с укрепване на капацитета ѝ като институция и превръщането ѝ в модел за добро управление в публичния сектор.

► Цел 2.1

Укрепване на независимостта на Сметната палата

В духа на Декларацията от Лима, която изисква върховните одитни институции да бъдат защитени от всякакви външни влияния, в периода на стратегическо планиране 2007-2012 г., Сметната палата ще се стреми да укрепи своята институционална и функционална независимост, както и независимостта на одиторите си.

За постигане на цел 2.1 Сметната палата си поставя следните подцели:

2.1.1 Последователно и попълно провеждане на принципа за независимост на Сметната палата чрез анализ на конституционната уредба и предприемане на инициативи за допълването ѝ с конкретни разпоредби, даващи по-подробна регламентация на Сметната палата като институция, както и на статута и мандата на Сметната палата като колективен орган.

2.1.2 Създаване на вътрешни механизми, гарантиращи независимостта на одиторите от Сметната палата при изпълнение на конкретни одитни задачи.

► Цел 2.2

Превръщане на Сметната палата в модел за добро управление

Сметната палата ще се превърне в пример за институциите от публичния сектор, като генерира, прилага в своята дейност и разпространява водещи управленски практики.

За постигане на цел 2.2 Сметната палата си поставя следните подцели:

2.2.1 Усъвършенстване на системите за финансово управление и контрол в Сметната палата, по начин, който да гарантира осъществяване на дейността и управление на ресурсите по оптимален начин насочен към постигане на нейните цели.

2.2.2 Прилагане на гъвкав подход за управление на институцията, съобразен с изискванията на динамичната външна среда, който същевременно осигурява предвидимост, последователност и стабилност на управлението.

2.2.3 Налагане на открит и професионален стил на управление на всички нива с ясни послания относно политиката и приоритетите на институцията.

► Цел 2.3

Укрепване на институционалната идентичност и принадлежност

Сметната палата желае да бъде възприемана като привлекателна в професионално отношение институция и ще работи за развитие на модерна институционална култура, основана на споделени ценности и общи цели, постигането на които ще допринесе за утвърждаване на авторитета и стабилността на институцията.

За постигане на цел 2.3 Сметната палата си поставя следните подцели:

2.3.1 Въвеждане на система от мерки и механизми за насърчаване сред персонала на чувството за принадлежност към институцията и на съпричастност към нейните мисии и ценности.

2.3.2 Изграждане и поддържане на институционален имидж, представящ Сметната палата пред обществото като отговорна, надеждна, честна и заслужаваща доверие институция.

► Цел 2.4

Осигуряване на високо компетентен персонал, мотивиран за постигането на по-добри резултати

Сметната палата отчита, че човешкият фактор стои в основата на успеха на всяка институция. В периода на стратегическо планиране 2007-2012 г. Сметната палата ще се стреми да привлече и да

задържи отговорни, енергични, амбициозни и мотивирани служители с висока професионална квалификация и морални качества, които ще допринесат за ефективното изпълнение на възложените на Сметната палата функции.

За постигане на цел 2.4 Сметната палата си поставя следните подцели:

2.4.1 Усъвършенстване на системата за подбор и назначаване на служителите на Сметната палата.

2.4.2 Въвеждане на система за оценка на трудовото изпълнение с ясни правила за професионално израстване, кариерно развитие и заплащане, обвързани с постигнатите резултати.

2.4.3 Налагане на високи професионални стандарти чрез непрекъснато обучение и повишаване квалификацията на персонала.

► Цел 2.5

Подобряване на управлението на Сметната палата чрез внедряване и прилагане на съвременни информационни и комуникационни технологии

Сметната палата се стреми чрез използване на най-новите достижения в областта на информационните технологии да оптимизира управленския си процес и да осигурява надеждна информация за управлението и контрола на бюджетните и другите публични средства в Република България.

За постигане на цел 2.5 Сметната палата си поставя следните подцели:

2.5.1 Подобряване на качеството на одитната дейност и оптимизиране на одитния процес чрез внедряване и

прилагане на компютърно базирани одитни техники.

2.5.2 Създаване на обща за Сметната палата вътрешна информационна и комуникационна среда.

2.5.3 Въвеждане на адекватен механизъм за мониторинг на информационната среда с оглед поддържането ѝ на високо технологично ниво.

2.5.4 Усъвършенстване на външната комуникация на Сметната палата чрез модернизиране и поддържане на достъпна, полезна и актуална официална страница на институцията в Интернет.

► Цел 2.6

Постигане на конкретни резултати от дейността на Сметната палата в областта на превенцията и борбата с измамите и корупцията

Предоставените на Сметната палата правомощия за извършване на одит /вкл. на политическите партии/ и осигуряване на публичност на имуществото на лицата, заемащи висши държавни длъжности обуславят нейната важна роля и отговорност в превенцията и борбата с различните форми на корупция и измами.

За постигане на цел 2.6 Сметната палата си поставя следните подцели:

2.6.1 Укрепване на капацитета на Сметната палата за разкриване и докладване на правонарушения, измами и корупционни практики.

2.6.2 Повишаване на ефекта от дейността на Сметната палата чрез активно упражняване на сигналната ѝ функция и подобряване на взаимодействието с други контролни и правоохранителни органи /напр. органи на прокуратура, Агенцията за държавна

финансова инспекция, Националната агенция по приходите и др./.

2.6.3 Укрепване на сътрудничеството със специализирани органи за превенция и борба с корупцията към законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и с неправителствени организации, осъществяващи дейност в тази област.

2.6.4 Утвърждаване на Сметната палата в ролята ѝ на фактор за осигуряване на прозрачност при финансирането на политическите партии и публичност на имуществото на лицата, заемащи висши държавни длъжности.

III. ИНСТИТУЦИОНАЛЕН ОБЛИК

Формиране и налагане на добър институционален облик на Сметната палата

Добрият институционален облик на Сметната палата се изразява във възприемането ѝ от обществото като независима институция, разпознаваема и уважавана, която чрез дейността си защитава обществен интерес като допринася за доброто финансово управление в публичния сектор.

► Цел 3.1

Подобряване на информираността на обществото за ролята на Сметната палата и повишаване на доверието му в нея

За постигане на цел 3.1 Сметната палата си поставя следните подцели:

3.1.1 Разработване на механизми за навременно оповестяване и осигуряване на широк достъп до резултатите от дейността на Сметната палата, както и представянето им по начин, достъпен и разби-

раем за потребителите.

3.1.2 Развитие на интензивни връзки с медиите в дух на партньорство и отправяне на ясни послания, осигуряващи обективно представяне на Сметната палата и на резултатите от дейността ѝ в общественото пространство.

3.1.3 Разширяване на контактите на Сметната палата с неправителствени организации като средство за насочване вниманието на гражданското общество върху проблемни области в публичния сектор.

3.1.4 Инициране и участие в обществени форуми, професионални дебати и обсъждания с научните среди за проследяване на проблемните области и тенденциите в управлението на публичните средства и предоставянето на обществени услуги.

► Цел 3.2

Разширяване и укрепване на връзките с Народното събрание за подпомагане на контрола върху изпълнителната власт и вземането на адекватни решения от компетентността на законодателя

Сметната палата отчита, че основен потребител на резултатите от одитната ѝ дейност е Народното събрание. Информацията, която се предоставя на парламента, е основа за упражняване на контрола му върху изпълнителната власт и подпомага законодателната дейност.

За постигане на цел 3.2 Сметната палата си поставя следните подцели:

3.2.1 Изграждане на механизъм за сътрудничество и взаимодействие между Сметната палата и подкомисията по публична отчетност към парламентарната комисия по бю-

джет и финанси.

3.2.2 Засилване на текущите връзки с парламента чрез периодично представяне на резултати от значими одити, предоставяне на експертни становища по законопроекти и активно участие в бюджетната процедура.

3.2.3 Изготвяне на аналитични доклади, представящи състоянието на определени области в публичния сектор, съпътстващите ги рискове, тенденциите в развитието им и открояване на добри практики и възможни решения /вкл. чрез законодателни промени/.

► Цел 3.3

Укрепване на доверието на одитираните обекти в полезността от работата на Сметната палата за подобряване на дейността им

Сметната палата се стреми чрез постигане на високи професионални резултати от одитната ѝ дейност да бъде възприемана от одитираните обекти не само като контролен орган, но и като полезен партньор.

За постигане на цел 3.3 Сметната палата си поставя следните подцели:

3.3.1 Извършване на одитите по начин, който поставя акцент върху идентифициране на рисковите области, установяване на причините за констатираните слабости и допуснатите нарушения и дава възможност за формулиране на подходящи, ясни и изпълними препоръки - основа за вземане на адекватни управленски решения.

3.3.3 Подпомагане на утвърждаването на вътрешния контрол, включително на вътрешния одит, като инструмент на доброто финансово управле-

ние в организациите от публичния сектор.

3.3.4 Разработване и въвеждане на механизми за обратна връзка от одитираните обекти относно ефекта от одитната дейност на Сметната палата за подобряване на управлението им.

3.3.5 Утвърждаване на Сметната палата като проводник между одитираните обекти на добри практики в управлението на публичните средства и дейности.

► Цел 3.4

Превръщане на Сметната палата в равностоен и желан партньор на върховните одитни институции за обмен на професионални знания и опит

Сметната палата ще работи за утвърждаването си в международен план като модерна одитна институция, която разработва и прилага добри одитни практики.

За постигане на цел 3.4 Сметната палата си поставя следните подцели:

3.4.1 Активно участие в международни форуми и мероприятия за представяне на опита и постиженията на българската Сметна палата.

3.4.2 Предприемане на инициативи и участие с международни партньори в различни дейности от общ интерес /напр. паралелни одити, семинари и др./.

3.4.3 Участие в инициативи за подпомагане на професионалното развитие и институционално укрепване на върховни одитни институции от други страни.

Настоящата стратегия е приета от Сметната палата с Решение № 200 от 30.07.2007 г. (Протокол № 31).



**Консолидиран
годишен доклад
на Министерството
на финансите
за вътрешния
контрол в публичния
сектор
в Република
България**

**за периода
1 януари –
31 декември
2006 г.**

**София,
май 2007 г.**

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Демократичните промени, обхванали всички области на живот през последните години, доведоха до реформа на контролната система в публичния сектор на Република България. По пътя на присъединяването ни към Европейския съюз бе направена концептуална, законодателна и структурна реформа на рамката на Държавния вътрешен финансов контрол, с цел засилване на управленската отговорност на ръководителите на организациите от публичния сектор и въвеждането на независим вътрешен одит.

За осигуряване на прозрачност на управлението и разходването на публичните средства, законодателят въведе изискване Министерският съвет (чрез министъра на финансите) да докладва годишно за състоянието на вътрешния контрол в Република България пред Народното събрание и Сметната палата.

Консолидираният годишен доклад за вътрешния контрол в публичния сектор в Република България е изготвен в изпълнение на чл. 20, ал. 2 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС) и включва годишните доклади за състоянието на финансово управление и контрол (ФУК) и на вътрешния одит. Докладът обобщава самооценката, направена от ръководителите

на организациите от публичния сектор и вътрешните одитори, за състоянието на ФУК и на вътрешния одит. Включена е и информация за дейността на Централните хармонизирани звена (ЦХЗ) за финансово управление и контрол и за вътрешен одит в дирекция "Вътрешен контрол" към министъра на финансите, които са пряко ангажирани с хармонизацията на вътрешния контрол в публичния сектор на България.

Това е първият Консолидиран годишен доклад за състоянието на вътрешния контрол във всички организации, задължени да докладват на министъра на финансите, съгласно влезлите в сила през 2006 г. ЗФУКПС и Закон за вътрешния одит в публичния сектор (ЗВОПС). За разлика от този доклад консолидираният годишен доклад за вътрешния контрол в публичния сектор за 2005 г. включваше информация само за ФУК в администрациите на първостепенните разпоредители с бюджетни кредити и за дейността на петте изградени пилотни одитни звена за вътрешен одит.

Целта на доклада е :

- да представи оценка за състоянието на системите за финансово управление и контрол и за вътрешния одит към 31 декември 2006г.;
- да посочи предприетите действия за развитие и подобряване на вътрешния контрол през 2006 г.;

- да представи проблемните области и въпроси, както и възможности за тяхното прео-доляване и разрешаване.

Източници на информация, ползвани при изготвянето на Консолидирания годишен доклад:

1. Информацията за състоянието на системите за ФУК в публичния сектор е събрана по реда на Наредбата за формата, съдържанието, реда и сроковете за представяне на информация по чл. 8, ал. 1 от ЗФУКПС (Наредбата). Съгласно изискванията на Наредбата ръководителите на организациите, първостепенни разпоредители с бюджетни кредити, изготвят и изпращат на министъра на финансите обобщен доклад и въпросник за състоянието на ФУК в ръководената от тях организация, включително и за разпоредителите с бюджетни кредити от по-ниска степен.

2. Информацията за дейността по вътрешен одит в публичния сектор е събрана на базата на годишните доклади за 2006 г., изготвени в съответствие с разпоредбата на чл. 40 от ЗВОПС, и базата данни за звената за вътрешен одит, поддържана в ЦХЗ.

3. Включената в настоящия доклад информация за дейността на ЦХЗ се основава на годишния отчет за дейността на Министерството на финансите в частта, отнасяща се за дирекция „Вътрешен контрол“.

Данни от годишните доклади за състоянието на ФУК и вътрешния одит за всяка организация от публичния сектор са представени в Приложение от №1 до № 3.

II. СЪСТОЯНИЕ НА ВЪТРЕШНИЯ КОНТРОЛ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

1. НОРМАТИВНА УРЕДБА

В периода февруари-април 2006 г. бяха приети и влязоха в сила ЗФУКПС и ЗВОПС. Новото законодателство регламентира обществени отнoшения, свързани с доброто управление на публичните средства и защита на финансовите интереси на държавата. ЗФУКПС въвежда принципа на управленската отговорност за постигане на целите на организациите и за управление на публичните средства по законосъобразен, икономичен, ефективен и ефикасен начин. ЗВОПС урежда същността, обхвата и организацията на децентрализирания модел на вътрешния одит в публичния сектор. Посочените два закона регламентирант създаването на ЦХЗ на пряко подчинение на министъра на финансите и неговите основни функции: разработване и популяризиране на единна методология по ФУК и вътрешен одит за публичния сектор.

2. ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ

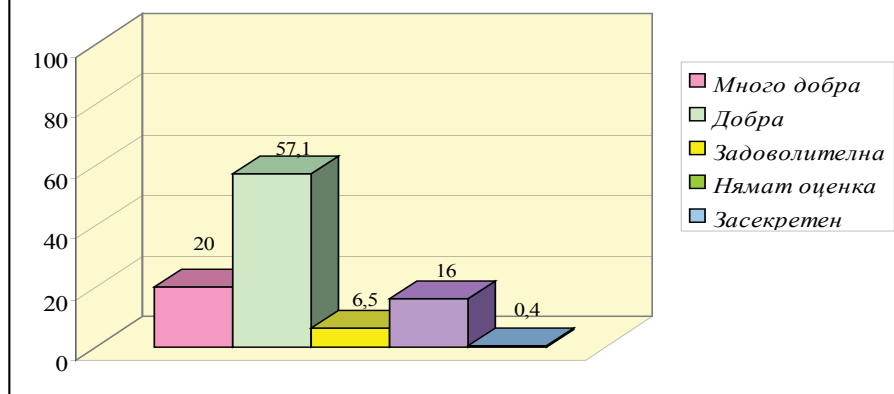
Ръководителите на организациите извършват самооценка на общото състояние на СФУК съгласно информацията, получена от доклади на вътрешните одитори, на Сметната палата, на инспектората и други подходящи източници, както и чрез попълването на въпросник, ежегодно утвърждаван от министъра на финансите. Съдържанието на въпросника е ориентирано към изпълнението на основните изисквания на ЗФУКПС, свързани с петте елемента на ФУК – контролна среда, управление на риска, контролни дейности, информация и комуникация и мониторинг. Освен въпросника, министърът на финан-

сите ежегодно утвърждава и подробни указания за попълването му и за изготвянето на докладите за общото състояние на Системи за финансово управление и контрол (СФУК) в организациите.

Общо 303 са организациите от публичния сектор, които съгласно разпоредбата на чл. 8, ал. 1 от ЗФУКПС предоставят на министъра на финансите информация за състоянието на СФУК. Наредбата доразвива законодателството като определя, че в срок до 31 март всяка година ръководителите на организациите, първостепенни разпоредители с бюджетни кредити, изпращат доклад за състоянието на ФУК, изготвен на базата на въпросник. В определения срок в Министерството на финансите са постъпили 248 доклада и попълнени въпросници, което представлява 81,6% от организациите, задължени да представят информация. До датата на изготвяне на доклада в Министерството на финансите постъпиха допълнително доклади от 27 организации, с което броят на организациите, представили информация за състоянието на ФУК се увеличи на 275, или 90,8%. От ключовите първостепенни разпоредители с бюджетни кредити по републиканския бюджет доклади и попълнени въпросници не са представени от администрацията на Народното събрание и Министерството на държавната политика при бедствия и аварии.

Приложение № 4 съдържа пълен списък на организациите, които не са изпълнили задължението си по ЗФУКПС да представят годишен доклад за състоянието на ФУК и попълнен въпросник.

Оценка за състоянието на СФУК в организациите от публичния сектор за 2006 г.



В представените доклади ръководителите на организациите са дали следните оценки за общото състояние на СФУК:

- „много добра“ - в 20% от организациите
- „добра“ – в 57% от организациите
- „задоволителна“ – в 7% от организациите
- Ръководителите на 16% от организациите не са посочили оценка за общото състояние на СФУК, с което не са спазени изискванията на Наредбата и дадените от министъра на финансите указания.

Задоволителните оценки или отсъствието на такива ръководителите на организации обосновават с факта, че методологията по прилагането на новото законодателство е издадена през второто полугодие на 2006 г., както и с липсата на достатъчно време за преглед и анализ на съществуващите в организацията СФУК и за адаптирането им според изискванията на закона. Това твърдение се подкрепя и от анализа на постъпилите доклади и въпросници, от който е видно, че в 35% от организациите е извършен само частичен преглед на съществуващите СФУК.

Въпреки че процесът на актуализиране на СФУК в организациите от публичния сектор

не е приключил, голям брой ръководители (77 %) са посочили, че са предприели конкретни действия за адаптиране на съществуващите правила и процедури към новите изисквания. Това показва добро разбиране и познаване на законодателството и методологията в областта на ФУК. Като положителен пример за предприемане на адекватни действия за подобряване на състоянието на ФУК могат да се посочат следните организации:

- Министерството на външните работи, Министерството на финансите, Националният осигурителен институт, Комисията за финансов надзор;
- община Горна Оряховица, община Пловдив, община Садово, община Смолян.

3. ВЪТРЕШЕН ОДИТ

Въведеният със ЗВОПС децентрализиран модел на вътрешен одит в публичния сектор изисква Звена за вътрешен одит (ЗВО) да бъдат изградени във всички първостепенни разпоредители с бюджетни кредити (302 организации) и 12 второстепенни разпоредители с бюджетни кредити и разпоредители с извънбюджетни средства, посочени в приложение към закона.

След влизане в сила на

ЗВОПС към ЗВО бяха прехвърлени 566 делегирани вътрешни одитори от Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол. По информация от базата данни за ЗВО, поддържана от ЦХЗ, към 30.04.2007 г. в общо 271 от организациите от публичния сектор е въведена и се осъществява функцията по вътрешен одит, в т.ч. в 221 общини и в 50 първостепенни и второстепенни разпоредители с бюджетни кредити и разпоредители с извънбюджетни средства. В тези организации са назначени 573 вътрешни одитори, от които 367 в общините. ЗВО са създадени в 147 разпоредители с бюджетни кредити и ДФ „Земеделие“.

III. ПРЕДПРИЕТИ ДЕЙСТВИЯ ЗА РАЗВИТИЕ И ПОДОБРЕНИЕ НА ВЪТРЕШНИЯ КОНТРОЛ

1. ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ

След влизане в сила на ЗФУКПС ръководителите са предприели действия за изпълнение на изискванията на закона. Тези действия са отразени в докладите за състоянието на ФУК на първостепенните разпоредители с бюджетни кредити, както следва:

В голяма част от организациите от публичния сектор (76%) са дефинирани стратегическите цели и са разработени стратегически и оперативни планове за тяхното постигане, като са определени задачи, срокове, отговорни лица, ресурсно осигуряване. В 53% от организациите са направени подробни анализи и доклади за състоянието на СФУК, а 35% от тях са посочили, че са извършили частични анализи за съответствие, като този процес ще продъл-

жи и през 2007 г. Изготвени са програми за актуализиране на наличните и разработване на нови вътрешни актове, в съответствие със законодателството и методологията по ФУК.

Петдесет и шест процента (56%) от организациите, представили доклад, прилагат Етичен кодекс, Харта на клиентите или специфични етични правила, с които са запознати всички служители. По-голямата част от организациите, в които няма разработени собствени етични кодекси, прилагат Кодекса за поведението на служителите в държавната администрация. В 89% от организациите са приети актове, регламентирани структурата и функциите на различните звена. При сравняването на данните, включени в консолидирания годишен доклад за вътрешния контрол за 2005 г. се констатира запазването на положителната тенденция, характерна за преобладаващия брой организации, свързана с: разработване на длъжностни характеристики за всяка длъжност, включващи изисквания за необходимата квалификация, стаж, линии на докладване и др. (90% от организациите); определяне на лица, които отговарят за запознаване на служителите с длъжностните им характеристики и за тяхното актуализиране (88% от организациите); наличие на вътрешни правила относно подбора, назначаването, определянето на възнаграждението и стимулирането на персонала, оценката на трудовото изпълнение и санкциониране при неизпълнение (44% от организациите). Четиридесет и осем процента от ръководителите на организации в публичния сектор са

одобрили програми за обучение на персонала, които са популяризирани сред служителите.

Съгласно изискванията на ЗФУКПС ръководителите на организации от публичния сектор отговарят за изграждането и функционирането на система на вътрешен контрол, насочена към управление на риска и увеличаване на вероятността за постигане на целите на организациите. Само 8% от ръководителите обаче са посочили, че в ръководените от тях организации са въведени и функционират процедури за управление на риска. В 22% от организациите такива процедури са въведени частично и поради това е голям процентът на организациите, в които се планира през 2007 г. да бъде разработена единна стратегия за управление на рисковете – 91%.

Управлението на риска играе ключова роля при избора на подходящи контролни дейности - правила, процедури и действия, които дават разумна увереност, че рисковете за постигане на целите са намалени и ограничени до предварително приети допустими граници. Във въпросника за състоянието на системите за ФУК са включени въпроси, които се отнасят до някои от основните контролни дейности, посочени в чл. 13, ал.3 от ЗФУКПС.

След анализ на информацията от въпросниците, попълнени от ръководителите на съответните организации, се установи следното:

- В 65% от организациите са въведени вътрешни правила за разделяне на отговорностите;
- В 94% от организациите се прилагат вътрешни правила

за прилагане на системата за двоен подпис.

- В 78% от организациите са утвърдени вътрешни правила за осъществяване на предварителен контрол за законосъобразност. Посочените вътрешни правила са в съответствие с новото, по-широко разбиране за предварителния контрол, въведено със ЗФУКПС. Съгласно закона, предварителният контрол за законосъобразност обхваща цялостната дейност на организациите, а не само финансовите аспекти.

- В 44% от организациите са въведени вътрешни правила за определяне на реда за достъп до активите и информацията. Тридесет и шест процента (36%) от организациите са посочили, че са въвели частично подобни правила;

- В 65% от организациите има вътрешни правила за документиране на всички операции и действия.

Преобладаващата част от предоставилите информация организации (95%) имат разработени механизми за получаване, идентифициране и разпространяване на необходимата информация за изпълнение на задачите от служителите. При анализа на данните прави впечатление високият процент организации, в които не е въведена процедура за докладване на грешки, измами и нередности – 53%. Това е една от областите, в които е необходимо да бъдат предприети конкретни мерки за развитие и подобрене.

Системите за финансово управление и контрол трябва да се наблюдават, за да се гарантира, че механизмите за контрол функционират според изискванията и че се актуализират по подходящ начин при

промени в условията. Съгласно чл. 15, ал. 2 от ЗФУКПС, системата за мониторинг на ФУК включва текущо наблюдение, самооценка и вътрешен одит. В 62% от организациите, представили доклади, отсъстват вътрешни правила за осъществяване на мониторинг на системите за ФУК.

Наредбата изисква първостепенните разпоредители с бюджетни кредити да включват в доклада и становище от ръководителя на вътрешния одит относно съответствието между подадената в доклада информация и констатациите от извършените вътрешни одити. Становища се съдържат в 73% от получените доклади и те потвърждават, че информацията за състоянието на ФУК отговаря на констатациите от изпълнените одитни ангажименти. Само 13% от организациите са приложили самостоятелни становища, подписани от ръководителя на вътрешния одит.

2. ВЪТРЕШЕН ОДИТ

Развитието и подобрението на вътрешния одит през 2006 г. може да се илюстрира чрез представените резултати в годишните доклади, изготвени на основание чл. 40, ал.4 от ЗВОПС и Насоките за из-

готвяне на годишен доклад за дейността по вътрешен одит за 2006 г.

Задължение за изготвяне и изпращане на министъра на финансите на годишен доклад имат всички 264 общини и 38-те първостепенни разпоредители с бюджетни кредити. Информацията от докладите за дейността на ЗВО във второстепенните разпоредители с бюджетни кредити се обобщава в доклада на съответния първостепенен разпоредител.

В Министерството на финансите са постъпили годишни доклади за дейността по вътрешен одит от 203 общини и 33 доклада от първостепенни разпоредители с бюджетни кредити по републиканския бюджет. Годишни доклади са предоставили 78% от всички организации, в които в съответствие със ЗВОПС следва да е въведена функцията по вътрешен одит. В приложение № 5 е посочен списък на организациите, които не са изпълнили задължението си по ЗВОПС да представят годишен доклад за дейността по вътрешен одит.

На база на предоставените годишни доклади за дейността по вътрешен одит от 236-те организации може да се направят следните изводи:

- Изпълнени са общо 927 одитни ангажименти за даване на увереност, което е 97% от общо планираните за 2006г..

- Изпълнени са 184 одитни ангажименти за консултиране, което е със 82 броя повече от планираните. Този резултат показва, че ръководителите на организациите използват активно възможността за получаване на съвет, мнение, обучение и други начини за консултиране от вътрешните одитори за подобряване на процесите на управление на риска и контрола.

- В резултат на извършените одитни ангажименти са формулирани общо 2158 констатации, като в 817 от тях е установено несъответствие на дейността с изискванията на нормативните актове, а в 34 са идентифицирани индикатори за измама.

- Общият брой на дадените препоръки в резултат на изпълнените одитни ангажименти е 3365, като 3231 от тях са приети от ръководителите на организациите, което представлява 96%.

- Към 31.12.2006г. в резултат от извършеното проследяване на действията на ръководителите на организациите по 1742 от дадените препоръки е установено, че са изпълнени 1596 или 92%.

Видно от посочените резултати, вътрешните одитори са постигнали висока ефективност на дейността си, което се доказва от посочените проценти на изпълнение на планираните одитни ангажименти, приети и изпълнени препоръки от ръководителите на организациите.

Съгласно ЗВОПС всички вътрешни одитори в публичния



сектор следва да преминат успешно изпит за получаване на сертификат „вътрешен одитор в публичния сектор“. Министърът на финансите утвърди Наредба Н - 6 от 29.06.2006 г. за реда и начина за организиране и провеждане на изпити за придобиване на сертификат „вътрешен одитор в публичния сектор“. През м. ноември 2006 г. се проведе първият изпит за придобиване на сертификат „вътрешен одитор в публичния сектор“, на който се явиха 498 кандидати. От тях 92 успешно издържаха изпита, което представлява 18% от общо явилите се.

3. ЦЕНТРАЛНИ ХАРМОНИЗИРАЩИ ЗВЕНА ЗА ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ И ЗА ВЪТРЕШЕН ОДИТ

До края на 2006 г. в ЦХЗФУК бяха разработени и представени за утвърждаване от министъра на финансите:

- методически насоки по елементите на финансовото управление и контрол;
- указания за осъществяване на управленската отговорност в организациите от публичния сектор;
- указания за осъществяване на предварителен контрол.

Експерти от ЦХЗФУК участваха в разработването на проекта на Наредбата и изготвянето на въпросник за състоянието на СФУК за 2006 г., както и указания за неговото попълване.

През 2006 г. ЦХЗВО изготви Стандарти за вътрешен одит в публичния сектор (приети с ПМС № 165 от 2006 г.) и Етичен кодекс на вътрешните одитори (утвърден през месец април 2006 г. от министъра на финансите). Качеството на

дейността по вътрешен одит през изтеклата година се подобри в резултат на приемането на посочените документи, очертаващи основните принципи и етични правила, въз основа на които следва да се осъществява вътрешният одит в публичния сектор. Те осигуряват професионалната рамка за извършване на широк кръг от дейности, които носят полза за организациите.

В ЦХЗВО бяха изготвени Насоки за разработване на статут на звената за вътрешен одит, указания, свързани със стратегическото и годишно планиране и докладване на дейността по вътрешен одит. Подготвен бе и утвърден от министъра на финансите Наръчник за вътрешен одит.

През 2006 г., съвместно с Школата по публични финанси, са проведени 13 обучения по финансово управление и контрол и по вътрешен одит, като са обучени 347 лица на ръководни длъжности, вътрешни одитори и финансови контрольори от организации от публичния сектор. Особено внимание се отдели на обучението на звената за вътрешен одит в организациите, разполагащи се със средства по програми и фондове от Европейския съюз. Провеждани са регулярни срещи със звената за вътрешен одит в министерствата.

През м. май 2006 г. бе подписано споразумение за сътрудничество между Сметната палата и Министерството на финансите в областта на финансовото управление и контрол, вътрешния одит и одита на средствата от ЕС. В изпълнение на споразумението са проведени съвместни срещи и обучения на вътрешни одитори и одитори от Сметната па-

лата.

IV. ОБЛАСТИ, КОИТО СЕ НУЖДАЯТ ОТ РАЗВИТИЕ И ПОДОБРЕНИЕ

Състоянието на вътрешния контрол в публичния сектор е от съществено значение за доброто финансово управление на публичните средства. Ето защо целта на този доклад е да посочи и онези области, свързани с функционирането на системите за финансово управление и контрол и дейността по вътрешен одит, които се нуждаят от подобрене.

1. ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ

При анализа на постъпилите в Министерството на финансите доклади за общото състояние на системите за ФУК в организациите от публичния сектор бяха установени няколко проблемни области, които се отнасят до:

- Процедури за докладване на нарушенията на Етичния кодекс и предприемане на последващи мерки – въпреки големия брой организации, посочили, че прилагат собствен Етичен кодекс, харта на клиентите или специфични етични правила, в 58% от организациите отсъстват подобни процедури. Отговорност на ръководителите на организации е да възложат разработването и прилагането на процедури за докладване на нарушенията на етичните правила.
- Вътрешни правила за осъществяване на мониторинг на системите за ФУК – 71% от представилите доклади организации са посочили, че планират изготвянето на такива правила. Необходимо е

правилата да бъдат разработени с оглед спецификата на съответната организация и осъществяваната дейност, с методическата помощ на Централните хармонизиращи звена в Министерството на финансите.

- Процедури за управление на риска – 91% от организациите планират разработването на стратегия за управлението на риска. Утвърждаването на стратегията и въвеждането на процедури за управлението на риска е отговорност на ръководителите на организациите, като процесът ще бъде подпомогнат от указания, издадени от министъра на финансите;

- Процедури за докладване на грешки, измами и нередности – 53% процента от организациите са посочили, че към момента нямат функциониращи, но планират въвеждането на подобни процедури.

- Обучение в областта на ФУК на служителите в организациите от публичния сектор. В 87% от организациите е планирано провеждането на обучение по ФУК на служителите на ръководни длъжности. Отговорност на ръководителите на организациите е да проучат нуждите и да подготвят подходяща програма за обучение на служителите в организациите, както в областта на ФУК, така и в други ключови области, например: провеждането на процедури по обществени поръчки, по отдаване под наем на общинско имущество и др.

2. ВЪТРЕШЕН ОДИТ

При анализа на информацията от постъпилите в Министерството на финансите доклади за дейността по вътрешен одит и поддържаната в ЦХЗ база данни за звената за въ-

трешен одит бяха установени следните проблеми:

- Звената за вътрешен одит не разполагат с необходимия им административен капацитет. Въпреки че има утвърден щат съгласно изискванията за броя на вътрешните одитори в ЗВОПС, на практика звената не са запълнени. Липсват достатъчно квалифицирани кадри в областта на вътрешния одит. Вътрешните одитори също изтъкват необходимостта от повишаване на професионалната си квалификация. От друга страна е необходимо да се подобрят уменията на вътрешните одитори за комуникиране с ръководителите на организациите. Добрата комуникация ще допринесе за подобряване на разбирането за същността и целите на дейността по вътрешен одит. Ръководителите на организациите от публичния сектор трябва да предприемат действия за подобряване на административния капацитет на ЗВО чрез запълване на числеността и осигуряване на необходимото обучение.

- Не във всички организации, в които се осъществява дейността по вътрешен одит, е подписан Статут на ЗВО. Основната причина за липсата на статут на ЗВО е, че не всички организации имат назначен ръководител на звеното или одитор, на който да са възложени функциите на ръководител на ЗВО. Ръководителите на организациите от публичния сектор трябва да назначат или определят лице, което да изпълнява функциите на ръководител на вътрешния одит.

- Не всички организации от публичния сектор са изпратили годишен доклад за дейността по вътрешен одит през

2006 г. до министъра на финансите. Това може да се дължи на редица причини: недостатъчен административен капацитет и текучеството на вътрешните одитори, липса на определен ръководител на вътрешния одит и др. Това затруднява отчитането на показателите и рефлектира върху обективността на изводите за дейността по вътрешен одит. Своевременното докладване зависи от разбирането на ръководителите на организациите за същността и функциите на вътрешния одит, както и от предприемането на действия за изпълнението на задълженията, описани в предходните точки.

3. ЦЕНТРАЛНИ ХАРМОНИЗИРАЩИ ЗВЕНА ЗА ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ И ВЪТРЕШЕН ОДИТ

Въз основа анализа на постъпилата в дирекция „Вътрешен контрол“ информация, получена от годишните доклади за ФУК и вътрешен одит, ЦХЗ трябва да предприемат действия през 2007 г. в следните направления:

- Усъвършенстване и популяризиране на методологията по ФУК и вътрешен одит, включително разработване на: Указания за изготвяне на Стратегия за управление на риска, Насоки за извършване на самооценка на вътрешния контрол, Разработване на нов Наръчник за вътрешен одит, обхващащ управлението на дейността, изпълнение на одитните ангажменти и одитни техники и инструменти.

- Подпомагане на организирането и провеждането на професионално обучение на вътрешни одитори, служители на ръководни длъжности и ръководители на организации

от публичния сектор в областта на ФУК и вътрешния одит;

- Организиране и провеждане на изпити за придобиване на сертификат „Вътрешен одитор в публичния сектор“.

- Осъществяване на системно наблюдение в министерствата и общините по прилагането на изискванията на ЗВОПС, ЗФУКПС и издадените въз основа на тях актове, с цел актуализиране и доразвиване на методологията.

Развитието на новия модел на Държавен вътрешен финансов контрол в България

изисква ключовите участници в процеса да предприемат ефективни действия в съответствие със своята роля и отговорност. Единствено адекватното прилагане на новото законодателство и полагане на усилия от страна на всички участници може да доведе до постигане на целта – установяване на модерна и надеждно функционираща система на Държавния вътрешен финансов контрол. В тази връзка Министерството на финансите ще разработи проект на Стратегия за развитието на вътреш-

ния контрол в публичния сектор за периода 2008–2010 г. Стратегията ще очертае конкретни мерки, свързани с укрепване на управленската отговорност, утвърждаване на децентрализирания модел на вътрешния одит и актуализиране на законодателството и методологията в областта на вътрешния контрол в съответствие с приложимите актове на Европейския съюз и добрите практики.

**МИНИСТЪР
НА ФИНАНСИТЕ:
Пламен Орешарски**



На семинар на одитори и експерти от сметните палати на България и Великобритания се обсъждат проблеми на финансовия одит



СТАНОВИЩЕ

на Сметната палата на Република България по консолидирания годишен доклад на министерството на финансите за вътрешния контрол в публичния сектор на Република България за 2006 г.

Становището по Консолидирания годишен доклад за вътрешния контрол в публичния сектор на Република България за 2006 г. е изготвено на основание чл. 20, ал. 4 от Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС) /обн. ДВ, бр. 21 от 2006 г./.

В изпълнение на изискванията на чл. 20, ал. 2 от ЗФУКПС, Консолидираният доклад за вътрешния контрол в публичния сектор на Република България (наричан по-нататък Консолидирания доклад), обхващащ периода от 01.01.2006 г. до 31.12.2006 г., е приет с Решение на Министерския съвет № 437 от 29.06.2007 г. и е представен в Сметната палата с писмо № 02.01-92 от 29.06. 2007 г.

Консолидираният доклад съдържа обобщена информация за състоянието на финансовото управление и контрол и вътрешния одит в публичния сектор, която е получена по реда на чл. 8 от ЗФУКПС, чл. 40, ал.4 от ЗВОПС и Наредбата за формата, съдържанието, реда и сроковете за представяне на информация по чл. 8, ал. 1 от ЗФУКПС /обн. ДВ, бр. 75 от 2007 г./.

Настоящото становище съдържа оценка за съответствието на Консолидирания доклад за вътрешния контрол в публичния сектор на Република България за 2006 г. с изискванията за формата, съдържанието, реда и сроковете, предвидени в ЗФУКПС и Закона за вътрешния одит в публичния сектор (ЗВОПС) /бр. 27 от 2006 г./.

1. СЪСТОЯНИЕ НА ФИНАНСОВОТО УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР ПРЕЗ 2006 г.

Сметната палата на Република България счита, че законодателният фундамент на финансовото управление и контрол и вътрешния одит в публичния сектор е изграден в съответствие с основните принципи на европейското право и водещите практики в тази област. Министерството на финансите е осъществило необходимите действия за развитие и разпространение на необходимата методология за адекватното въвеждане и ефективното функциониране на системите за финансово управление и контрол и дейността по вътрешен одит в публичния сектор.

Изминалата 2006 г. беше ключова за приключване на законодателната и структурната реформа на Държавния вътрешен финансов контрол (ДВФК) в Република България, извършена в изпълнение на Стратегията за развитие на ДВФК (приета от Министерския съвет на 16.06.2005 г.). Новото законодателство (ЗФУКПС и ЗВОПС) поставя нача-

лото на съвременен модел за управление и контрол в публичния сектор в България, като въвежда:

- управленската отговорност, която изисква публичните средства да се управляват при спазване на принципите за добро финансово управление, законосъобразност, прозрачност и отчитане на резултатите;
- интегрираната рамка за вътрешен контрол, включваща пет взаимосвързани елемента – контролна среда, управление на риска, контролни дейности, информация и комуникация и мониторинг;
- децентрализиран вътрешен одит чрез изграждане на звена за вътрешен одит в публичния сектор, които осъществяват дейността си на база национални стандарти, съответстващи на международните стандарти за вътрешен одит и водещите европейски практики;
- централно хармонизиращо звено към министъра на финансите, отговорно за разработването, разпространението и актуализацията на методологията по финансово управление и контрол (ФУК) и вътрешен одит.

В съответствие с изискванията на чл. 16, ал. 2 от ЗФУКПС и чл. 47, ал. 2 от ЗВОПС, ролята на централно хармонизиращо звено по ФУК и вътрешен одит се осъществява от дирекция "Вътрешен контрол" на Министерството на финансите. В определените законови срокове (§ 2 и 3 от ЗФУКПС и § 4, 5 и 7 от ЗВОПС) са издадени предвидените нормативни актове и методология, в т.ч. Стандарти за вътрешен одит в публичния сектор /приети с ПМС № 165 от 2006 г./, Наредбата за формата, съдържанието, реда и сроковете за представяне на информация по чл. 8, ал. 1 от ЗФУКПС, Методическите насоки по елементите на финансово управление и контрол, Указания за осъществяване на предварителен контрол, Указания за осъществяване на управленската отговорност, Етичен кодекс на вътрешните одитори в публичния сектор, Насоки за разработване на статут на звената за вътрешен одит и др.

На база на методологията по ФУК и по вътрешен одит, организациите от публичния сектор са предприели преглед и актуализиране на вътрешните си актове и изграждане на звена за вътрешен одит по реда и при условията на ЗВОПС.

2. СТАНОВИЩЕ ПО КОНСОЛИДИРАНИЯ ГОДИШЕН ДОКЛАД ЗА ВЪТРЕШНИЯ КОНТРОЛ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА 2006 г.

Сметната палата счита, че Консолидираният доклад е изготвен в съответствие с изискванията на ЗФУКПС. Състоянието на финансовото управление и контрол към 31.12.2006 г. е обективно представено съобразно информацията, съдържаща се в докладите за състоянието на СФУК, въпросниците, попълнени от ръководителите на организациите и годишните доклади за дейността по вътрешен одит. Докладът включва също предприетите действия за укрепване на вътрешния контрол и областите, които се нуждаят от развитие и подобрене.

Отчитайки факта, че законите фундаментално променят концепцията за законосъобразното и добро финансово управление на публичните средства, Сметната палата счита, че е необходимо при изготвянето на Консолидирания годишен доклад за 2007 г. усилията да се фокусират в следните области:

- задълбочен анализ на информацията за състоянието на отделните съставни елементи от финансовото управление и контрол, а не само представяне на обобщени статистически данни;
- изразяване на обобщена, цялостна оценка за състоянието на системите за финансово управление и контрол и за вътрешния одит в публичния сектор;
- представяне в отделен раздел на информация и оценка за състоянието на вътрешния контрол по отношение на управлението на средствата по фондове и програми на Европейския съюз;
- представяне в отделен раздел на информация за изпълнението на специфичните одитни дейности по глава 5 от ЗВОПС;
- възможности за предприемане на активни действия спрямо организациите, в които не са създадени условия за адекватното и ефективно функциониране на ФУК и вътрешния одит.

При осъществяване на одитната си дейност Сметната палата задълбочено ще наблюдава и оценява процеса по прилагане на изискванията на законодателството и методологията по финансово управление и контрол и вътрешен одит в организациите от публичния сектор. Сметната палата ще продължи да подкрепя и насърчава усилията на Министерството на финансите и всички организации от публичния сектор за укрепване на управленската отговорност и на вътрешния одит.

Становището е прието на заседание на Сметната палата с Решение № 181 от 19.07.2007 г.

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ПРОФ. Д-Р ВАЛЕРИ ДИМИТРОВ



На заседание на Сметната палата – председателят проф.Валери Димитров (в средата) и членовете на Сметната палата (отляво надясно) Валери Апостолов, Свилена Симеонова, Румяна Георгиева, Снежина Чипева, Евгения Пенкова, Ерджан Алкова, Хюсеин Чауш, Горица Грънчарова, Коста Костов и Кабир Кабир



СТАНОВИЩЕ

**на Сметната палата
на Република
България
за формата,
съдържанието,
реда и сроковете
за представяне
на докладите
за състоянието
на системите
за финансово
управление и
контрол и дейността
по вътрешен одит в
Народното събрание**

С писмо изх. № 750-06-249 от 27.06.2007 г. председателят на Народното събрание е изпратил доклада до председателя на Сметната палата и министъра на финансите, в изпълнение на разпоредбите на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор и Закона за вътрешния одит в публичния сектор. Докладите и въпросникът с информацията за предходната година са представени по-късно от определения срок, по чл. 10, ал. 3 от Наредбата за формата, съдържанието, реда и сроковете за представяне на информация по чл. 8, ал. 1 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор 31.03.2007 г.

На основание чл. 20, ал. 4 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор Сметната палата дава становища само по докладите по чл. 20, ал. 2 и ал. 3 от закона, т.е. на приетия от Министерски съвет консолидиран доклад на министъра на финансите за вътрешния контрол в публичния сектор и по доклада на Висшия съдебен съвет.

В Годишния доклад за състоянието на системите за финансово управление и контрол е отразено общото състояние на системите. В Народното събрание системите за финансово управление и контрол са насочени към постигане на стратегическите цели на законодателната власт при спазване принципите за законосъобразност, добро финансово управление и прозрачност, като се отчитат спецификата и функциите на законодателния орган.

В част III от доклада за състоянието на системите за финансово управление и контрол са посочени областите, които се нуждаят от развитие и подобрене: чрез провеждане на самооценка за вътрешния контрол, с цел преосмисляне и актуализиране на контролните дейности; разработване и прилагане на стратегия за управление на риска; привеждане на действащите контролни дейности в съответствие със Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор; подобряване, развитие и усъвършенстване на елементите от финансово управление и контрол - контролна среда, информация и комуникация и мониторинг в Народното събрание.

Началникът на отдел „Вътрешен одит“ дава добра оценка по отношение на: надеждността и всеобхватността на финансовата и оперативната информация; съответствието със законодателството, вътрешните актове и договорите; опазването на активите и информацията.

В доклада са посочени целите на вътрешния одит за периода 2007-2009 г., насочени към: подобряване на дейността на Народното събрание чрез идентифициране и оценяване на рисковете, обективна оценка за адекватността и ефикас-

ността на системите за финансово управление и контрол и осигуряване на необходимите професионални знания и умения на служителите в отдела.

В Народното събрание не е структурирано звено за вътрешен одит, като не е спазено изискването на чл. 14, ал. 1, т. 2 от Закона за вътрешния одит в публичния сектор. Назначен е само началник отдел „Вътрешен одит“. Ръководителят на Народното събрание следва да предприеме действия за структуриране на звено за вътрешен одит, за въвеждането и адекватното му функциониране, съгласно изискването на чл. 10, ал. 1 от Закона за вътрешния одит в публичния сектор.

Представените в Сметната палата доклади са изготвени по форма и съдържание в съответствие с нормативните изисквания, като е дадена добра оценка за състоянието на системите за финансово управление и контрол, посочени са областите на финансовото управление и контрол, в които са предприети действия за подобряване на вътрешния контрол и които се нуждаят от развитие и подобрения за доброто управление на публичните средства. Докладите ще бъдат взети предвид при извършване на одита за заверка на годишния финансов отчет за 2006 г. и при следващите одити за финансовото управление на Народното събрание.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:
(Проф. д-р Валери Димитров)



Фондация "Програма достъп до информация"
награди Сметната палата с грамота в категорията "най-добра уеб
страница от гледна точка на Закона за достъп до обществената
информация". Грамотата се дава за принос в достъпа до обществена
информация



СТАНОВИЩЕ

на Сметната палата на Република България по доклада за финансовото управление и контрол и вътрешен одит на Висшия съдебен съвет

На основание чл. 20, ал. 4 от Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор, Сметната палата представя становище по доклада за финансовото управление и контрол и вътрешен одит на Висшия съдебен съвет за 2006 г. Становището съдържа преценка на Сметната палата за спазване на законовите изисквания при изготвянето на доклада за финансовото управление и контрол (ФУК) и вътрешния одит и съответствието на структурата и съдържанието му с указанията и насоките, дадени от Министерството на финансите.

На основание чл. 20, ал. 3 от Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС), с писмо № 02-00-010 от 22.06.2007 г. на ВСС е изпратен до Сметната палата Доклад за състоянието на системите за финансово управление и контрол във Висшия съдебен съвет и неговата администрация за 2006 г. Не е спазен предвиденият в ЗФУКПС срок – 31 май, за представяне на годишния доклад за финансовото управление и контрол.

Докладът за състоянието на системите за финансово управление и контрол във Висшия съдебен съвет и неговата администрация за 2006 г. е приет с решение по Протокол № 21 от 20.06.2007 г. на Висшия съдебен съвет (ВСС). В доклада е отразено общото състояние на системите за финансовото управление и контрол (СФУК). Годишният доклад не съдържа информация за дейността на вътрешния одит, тъй като през 2006 г. не е структурирано звеното за вътрешен одит. С решение по Протокол № 9 от 14.03.2007 г. на ВСС е преобразуван отдел "Вътрешен финансов контрол" в Администрацията на ВСС в дирекция "Вътрешен одит" към ВСС. Не са изпълнени от Висшия съдебен съвет изискванията на чл. 10, ал. 1 от Закона за вътрешния одит в публичния сектор (ЗВОПС) за въвеждането и гарантирането на адекватно функциониране на вътрешния одит в съответствие с изискванията на закона.

В годишния доклад е включена информация за състоянието на системите на финансово управление и контрол. Отразени са резултатите от извършен преглед на съществуващите правила и процедури свързани с ФУК. Определени са стратегическата и оперативните цели на ВСС. Извършена е самооценка относно общото функциониране на СФУК, на база извършените одити от вътрешния контрол и чрез попълване на въпросници от органите на съдебната власт. В резултат на извършената самооценка ВСС дава "добра" оценка относно общото състояние на СФУК в органите на съдебната власт.

В доклада е включен раздел с посочените области на ФУК, в които са предприети действия, насочени към развитие и подобрене. В тази част на доклада не са конкретизирани действията за подобряване на финансовото управление и контрол. Не са посочени утвърдени писмени политики и процедури за осъществяването на ефективни контролни дейности.

В третия раздел на доклада са включени областите на финансово управление и контрол, които се нуждаят от развитие и подобрене. През 2007 г. са предвидени да бъдат утвърдени нови вътрешни актове за подобряване на управлението на публичните средства и изпълнението на изискванията на ЗФУКПС и ЗВОПС. Предвидено е да се изготвят и утвърдят Стратегически план за работата на ВСС и на органите на съдебната власт за периода 2007-2010 г; Годишни оперативни планове за дейността на ВСС и второстепенните разпоредители с бюджетни кредити; Стратегия за управление на риска; Програма за обучение на служителите. ВСС следва да определи и заложи в областите на ФУК, които се нуждаят от развитие и подобрене, като основни приоритети приемането на стратегия за управление на риска и адаптиране на вътрешните правила и процедури, и утвърждаване на нови в съответствие с изискванията на ЗФУКПС и методологията по финансовото управление и контрол.

Сметната палата преценява, че Докладът за състоянието на системите за финансово управление и контрол във Висшия съдебен съвет и неговата администрация за 2006 г. е изготвен в съответствие с нормативните изисквания и са постигнати целите заложи в него, като е представена оценка за състоянието на системите за финансово управление и контрол към 31 декември 2006 г., посочени са предприетите действия за подобрене на вътрешния контрол и са представени областите на финансовото управление и контрол, които се нуждаят от развитие и подобрене с цел постигане на добро финансово управлението на публичните средства.

Сметната палата счита, че за да се постигне ефективно финансово управление на бюджетните средства, прозрачност на дейността на съдебната система, както и съответствие с изискванията на ЗФУКПС и ЗВОПС, Висшият съдебен съвет незабавно следва да утвърди:

- Стратегически план за работа на ВСС за периода 2007-2010 г. и стратегически планове за управление на второстепенните разпоредители с бюджетни кредити към ВСС.
- Стратегия за управление на риска - като се идентифицират рисковете и се въведе система за оценка, мониторинг и докладване на рисковете на съответните нива в системата на съдебната власт.
- Правилник за оценка на работата на магистратите с ясно определени критерии за оценка на качеството.
- Процедури за изготвяне на годишни програми за обучение на служители.
- Тригодишен стратегически план за развитие на дейността на вътрешния одит и годишен план, съдържащ конкретни одитни ангажменти.

ПРЕДСЕДАТЕЛ: /Проф. д-р В. Димитров/



ПРАВИЛА

за реда и организацията за възлагане на обществените поръчки в Сметната палата

РАЗДЕЛ I

Общи положения

Чл. 1. (1) Настоящите правила уреждат:

1. реда за планиране, подготовка и провеждане на процедурите за възлагане на обществени поръчки по Закона за обществените поръчки (ЗОП), Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки (НВМОП) и други подзаконовни нормативни актове, както и координацията между звената в Сметната палата при осъществяване на тези дейности;

2. задълженията и отговорностите на служителите в Сметната палата във връзка с възлагането на обществени поръчки;

3. съхранението и достъпа до документите, създадени и събрани в хода на провеждане на процедурите за възлагане на обществени поръчки;

4. мониторинга и контрола по изпълнение на договорите за възлагане на обществени поръчки.

(2) Настоящите правила целят да създадат условия за законосъобразно и ефективно разходване на бюджетните средства, както и публичност и прозрачност в дейността по планиране, провеждане и възлагане на обществените поръчки в Сметната палата.

(3) Процесът по планиране, организиране и възлагане на обществените поръчки, както и контролът по изпълнение на сключените договори са представени в графичен вид в Приложение № 1.

РАЗДЕЛ II

Планиране на обществените поръчки

Чл. 2. (1) Процесът по планиране на обществените поръчки се осъществява едновременно с разработването на проекта на бюджет на Сметната палата за следващата година.

(2) Планирането се осъществява въз основа на мотивирани предложения от ръководителите на отделения, директорите на териториални подразделения и ръководителите на административни звена, съдържащи информация за необходимостта за ръководените от тях звена от извършване на строителство, осъществяване на доставки на стоки и/или предоставяне на услуги. Информацията се изготвя по образец - Приложение № 2.

(3) Информацията по ал. 2 се представя на председателя на Сметната палата в срок до 1 март на текущата година с цел планиране на средства в проекта на бюджет на Сметната палата.

(4) Главният секретар обобщава и анализира писмените предложения с оглед необходимостта от организиране и провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки.

(5) За определяне на прогнозната стойност на обществената поръчка главният секретар анализира стойността на предходни поръчки със същия обект, както и отчетните данни от предходни години за разходваните бюджетни средства за аналогични дейности,

като се отчита и ръстът на инфлацията. За дейности, за които такива данни не са налични, главният секретар може да изиска или да възложи на звено от администрацията на Сметната палата да извърши предварително проучване за стойността на поръчката, включително и на обособените позиции.

Чл. 3. (1) В срок до 1 септември на текущата година главният секретар представя на председателя на Сметната палата мотивиран доклад за необходимостта от възлагане на обществени поръчки, подлежащи на финансиране през следващата бюджетна година, като за всяка поръчка се посочва:

1. описание на обекта на обществената поръчка;
2. обща прогнозна стойност на обществената поръчка.

(2) В срок до 10 септември председателят на Сметната палата внася за обсъждане и приемане на заседание на Сметната палата доклад за приоритетите по дейности и съответните обществени поръчки, за които е обоснована необходимостта от възлагането им, заедно с всички постъпили предложения по чл. 2, ал. 2 от настоящите правила.

Чл. 4. (1) В срок до един месец след приемане на доклада на председателя по чл. 3, ал. 2, главният секретар, съвместно с директора на дирекция "Правно-методологична" и директора на дирекция "Финансово-счетоводна дейност и управление на собствеността", изготвят и представят на председателя на Сметната палата план-график на обществените поръчки, които следва да бъдат възложени през текущата година.

(2) План-графикът се изготвя съгласно Приложение № 3 и съдържа за всяка поръчка:

1. описание на обекта на поръчката;
2. обща прогнозна стойност;
3. вид на процедурата съобразно стойността на общест-

вената поръчка;

4. месец от годината, през който следва да бъде сключен договор;

5. видовете дейности, свързани с подготовката и провеждането на процедурата за възлагане на обществената поръчка, и съответните крайни срокове за тяхното изпълнение;

6. отговорните за изпълнението на всяка дейност административни звена, в чиито обхват от функционални задължения попада обектът на съответната обществена поръчка.

(3) Председателят на Сметната палата утвърждава план-графика в срок до 10 дни след приемането на годишния закон за бюджета от Народното събрание и го внася на заседание на Сметната палата за сведение.

Чл. 5. В план-графика задължително се включват следните дейности:

1. Изготвяне на задание:

- а) пълно описание на обекта на поръчката, включително по обособени позиции;

- б) техническите спецификации;

- в) инвестиционните проекти, ако поръчката е с обект строителство;

- г) методика за оценка на офертата, включително показателите и относителната им тежест, точни указания за определяне на оценката по всеки показател и за определяне на комплексната оценка на офертата (когато критериите за оценка е икономически най-изгодна оферта);

- д) изисквания към кандидатите за икономическо и финансово състояние, технически възможности и/или квалификация (съгласно чл. 50 и чл. 51 от ЗОП);

- е) условия за изпълнение на поръчката: срок, начин и място на изпълнение на поръчката; изискуеми минимални гаранционни срокове и обслужване; предлаган размер на гаранцията за участие и

изпълнение;

- ж) предложение относно възможностите за представяне на вариантност на предложенията.

2. Подготовка на документация за обществена поръчка:

- а) решение за откриване на процедурата;

- б) обявление за обществена поръчка (респ. покана за участие в договарянето);

- г) указания към кандидатите за участие в процедурата;

- д) проект на договор за изпълнение на поръчката;

- е) образец на офертата, както и указание за подготовката ѝ;

- ж) други образци и документи, съгласно изискванията на ЗОП (респ. НВМОП) и в зависимост от спецификата на поръчката.

3. Откриване на процедурата - за изпълнението ѝ се изготвят и изпращат необходимите документи до органите, определени в ЗОП (респ. НВМОП).

4. Възлагане на поръчката - подготовка на договора и подписване.

5. Изпълнение на договора.

Чл. 6. Въз основа на утвърдения план-график в срок до 20 февруари дирекция "Правно-методологична" подготвя и представя за подпис на председателя на Сметната палата предварителното обявление по чл. 23 от ЗОП - за обнародване в електронната страница на „Държавен вестник“ и до Агенцията по обществени поръчки - за вписване в Регистъра на обществените поръчки.

Чл. 7. (1) След утвърждаването на план-графика, включването на нови процедури за възлагане на обществена поръчка се допуска по изключение по реда на чл. 2 и чл. 4 от настоящите правила.

(2) При необходимост от възлагане на обществена поръчка, при която основанията за провеждане на процедурите не биха могли да бъдат предвидени (процедури на договаряне с обявление в случаите по чл. 84, т. 1 от

ЗОП, процедури на договаряне без обявление по чл. 90, т. 1, т. 2, т. 4, т. 8 и т. 12 от ЗОП и договаряне с покана по чл. 53, ал. 1, т. 1, т. 2, т. 4 и т. 10 от НВМОП), главният секретар уведомява с писмен доклад председателя на Сметната палата въз основа на мотивирано предложение от ръководителя на административното звено, за което възниква нуждата от строителство, доставка или услуга. Към доклада на главния секретар се прилага становище на дирекция "Правно-методологична" за основателността на провеждане на предложени вид процедура.

(3) Административното звено - отговорник за провеждане и възлагане на обществените поръчки, в хипотезата на ал. 2 се определя по разпореждане на председателя за всеки конкретен случай, в зависимост от предмета на поръчката.

Чл. 8. (1) Копие от утвърдения план-график се предоставя на ръководителите на отделения, директорите на териториални подразделения и ръководителите на административни звена за сведение и/или изпълнение.

(2) Контролът по изпълнение на план-графика се осъществява от главния секретар на Сметната палата.

РАЗДЕЛ III

Подготовка на процедурата за възлагане на обществена поръчка

Чл. 9. (1) Подготовката на процедура за възлагане на обществена поръчка включва:

1. изготвяне на задание в обема, посочен в чл. 5, т. 1 – изготвя се от звеното, посочено като отговорник в план-графика, подписва се от длъжностното лице, което го е изготвило, съгласува се с ръководителя на административното звено и се представя

на главния секретар;

2. изготвяне на документацията за провеждане на обществената поръчка – изготвя се в отдел "Правен" след представяне на техническото задание по т. 1.

(2) Всички документи трябва да бъдат оформени като върху тях се отбелязват името и длъжността на лицето, изготвило документа (включително ако е външен експерт), и името и длъжността на съгласувалия.

(3) Документите по ал. 1 се изготвят в 2 екземпляра, комплектват се в дирекция "Правно-методологична" съобразно изискванията на чл. 28, ал. 1 от ЗОП, съответно чл. 8, ал. 1 от НВМОП, и се представят на главния секретар за съгласуване, който ги внася на председателя на Сметната палата за утвърждаване.

Чл. 10. (1) При сложни по предмета си обществени поръчки председателят на Сметната палата може да определи работна група за подготовка на техническото задание и документацията за участие.

(2) В случаите по ал. 1, както и когато ориентировъчната стойност на поръчката изисква провеждане на процедура по ЗОП, председателят може преди утвърждаването на документацията за участие да предостави техническото задание на ръководителите на административни звена за мнения и предложения.

Чл. 11. (1) В случай, че административното звено, определено за отговорник по подготовка на техническото задание, установи, че не притежава необходимия капацитет и знания, неговият ръководител информира незабавно главния секретар за предприемане на действия за привличане на външни експерти, като по възможност посочва образованието и квалификацията, които те трябва да притежават.

(2) Външните експерти се определят от председателя на Сметната палата, като задачите, които трябва да изпълняват, се възлагат с писмен договор.

(3) Техническите задания, изготвени от външни експерти по силата на договор, се приемат от комисия от длъжностни лица от Сметната палата, определена със заповед на председателя за всеки конкретен случай.

Чл. 12. В случаите, когато обществената поръчка се възлага чрез процедура на договаряне без обявление или процедура на договаряне с покана, лицата, до които се изпращат покани за участие, се определят от председателя на Сметната палата въз основа на обективни критерии, по предложение от съответния ръководител на административното звено. Подборът се мотивира в доклад, който се представя заедно със съответните документи по чл. 5 от настоящите правила.

Чл. 13. Цената на документацията се определя по предложение на дирекция "Финансово-счетоводна дейност и управление на собствеността" на база действителните разходи за нейното изработване, включващи елементи с подробна разбивка по пера, съставляващи разходите на възложителя по подготовката на документите, разходите за публикации и др., свързани с провеждане на поръчката.

РАЗДЕЛ IV

Обявяване и провеждане на процедурата за възлагане на обществена поръчка

Чл. 14. (1) Дирекция "Правно-методологична" изпраща:

1. с придружително писмо, подписано от председателя на Сметната палата, до "Държавен вестник" обявлението за обществена поръчка

в електронен вид за обнародване на електронната му страница;

2. с придружително писмо, подписано от председателя на Сметната палата, до Агенцията по обществени поръчки решението и обявлението за обществената поръчка за вписването им в регистъра;

(2) Дирекция "Финансово-счетоводна дейност и управление на собствеността" организира изпращането на поканите за участие в случаите, когато това е предвидено в ЗОП или НВМОП.

Чл. 15. (1) Административното звено, посочено като отговорник в план – графика:

1. организира подготовката и окомплектовката на копия от документацията за участие в процедурите;

2. уведомява отдел "Административно обслужване и деловодство" и касата за обявената обществена поръчка;

3. отговаря за подготовката на поканите при процедури на договаряне със или без обявление по ЗОП, както и при договаряне с покана по НВМОП.

(2) Документацията за участие в процедурата се предоставя от определен служител от отдел "Административно обслужване и деловодство" на кандидатите, предварително заплатили стойността ѝ в дирекция "Финансово-счетоводна дейност и управление на собствеността" и представили платежен документ, удостоверяващ това обстоятелство. Предоставената документация се описва в "Регистър на закупената документация", който съдържа: обект на обществената поръчка; кандидат – име на физическото лице или фирма на търговеца, лице за контакти /име на приносителя/, телефон и факс за връзка; номер и дата на платежния документ; подпис на приносителя и подпис на служителя, предоставил документацията.

Чл. 16. (1) В случаите, когато в законоустановените срокове постъпят искания от кандидати за разяснения по документацията, дирекция "Правно-методологична", съвместно с административното звено, изготвило техническото задание, подготвя писмен отговор.

(2) Разяснението се изпраща до кандидата/участника, отправил питането, и до всички кандидати/участници, закупили документация, без да се посочва в отговора кандидата, отправил запитването. Разяснението се прилага и към документацията, която се закупува от други кандидати.

Чл. 17. (1) При приемане на офертите или заявленията за участие служителът от отдел "Административно обслужване и деловодство" отбелязва върху плика поредния номер, датата и часа на получаването и издава документ с входящ номер.

(2) Служителят по ал. 1 вписва офертите/заявленията за участие във Входящ регистър, който съдържа:

1. обект на обществената поръчка;

2. кандидат;

3. входящ номер;

4. подпис на приносител и подпис на получател;

5. всички обстоятелства, в случаите при които възложителят не е приел и е върнал незабавно на кандидатите оферти/заявления, които са представени след изтичане на крайния срок или в незапечатан или скъсан плик.

(3) До отварянето им офертите/заявленията се съхраняват в каса в отдел "Административно обслужване и деловодство".

Чл. 18. Когато в срока, определен за представяне на офертите или заявленията, няма постъпила оферта, ръководителят на административното звено, посочено като отговорник в план-графика, уведомява главния секре-

тар. След преценка и разпореждане на председателя на Сметната палата, административното звено по чл. 4, т. 6, съгласувано с дирекция "Правно-методологична", изготвя проект на решение и обявление за удължаване на срока за подаване на оферти или на проект на решение за прекратяване на процедурата.

Чл. 19. (1) Проектът на заповед за назначаване на комисия за разглеждане и оценка на офертите се подготвя от главния секретар, съгласувано с дирекция "Правно-методологична". В комисията се включват служители от административните звена, отговарящи за подготовката на документацията, както и най-малко един юрист от дирекция "Правно-методологична". В комисията могат да бъдат включени като членове или консултанти и външни експерти.

(2) Заповедта за назначаване на комисията се подписва от председателя на Сметната палата.

(3) Председателят на комисията:

1. ръководи заседанията на комисията, организира и координира работата на членовете ѝ;

2. следи за спазване срока на работата на комисията и при необходимост уведомява председателя на Сметната палата за удължаването му;

3. уведомява председателя на Сметната палата за необходимостта от определяне на нов член в случаите, когато редовен член не може да бъде заместен от резервен;

5. подписва кореспонденцията с кандидатите и участниците в процедурата;

6. уведомява председателя за приключване работата на комисията и предоставя заедно с всички документи, събрани в хода на процедурата, протокол/доклад за извършената работа, проект на реше-

ние и проекти на уведомителни писма до участниците.

(4) Секретарят на комисията не е член на комисията и не гласува при вземане на решенията ѝ. Той организира технически цялостното провеждане на процедурата, изразено в осигуряване на списъци за подадените оферти, по реда на подаването им, и отговаря за срочното съставяне на протокол/доклад от комисията.

Чл. 20. Отдел "Административно обслужване и деловодство" организира:

1. изпращането на поканите за участие при процедури по договаряне - лично "на ръка" срещу подпис или по пощата с препоръчано писмо с обратна разписка;

2. получаване на копие от решението за класиране от участниците/кандидатите или от техни представители, в тридневен срок от издаването му, лично "на ръка" срещу подпис или по пощата с препоръчано писмо с обратна разписка.

Чл. 21. Протоколите/докладите на комисиите се съхраняват в метална каса в дирекция "Правно-методологична". При писмено поискване от страна на кандидат, след писмено разпореждане на председателя на Сметната палата, се осигурява достъп до протокола на комисията в тридневен срок от получаване на искането. Предоставянето на достъп се удостоверява върху гърба на протокола.

РАЗДЕЛ V

Сключване на договор за обществена поръчка

Чл. 22. (1) Дирекция "Правно-методологична" подготвя и съгласува с административното звено - отговорник за провеждане на процедурата, проект на договор, съобразен с проекта на договор, приложен към документацията, и конкретното предложение на

кандидата, определен за изпълнител.

(2) Дирекция "Правно-методологична" изисква от изпълнителя на обществената поръчка представянето на необходимите документи - приложения към договора, както и на изискваните в ЗОП/НВМОП документи. Оригиналът на банкова гаранция или оригиналът /заверено от фирмата копие/ на платежно нареждане за внесена гаранция за изпълнение на договора се изисква и съхранява от дирекция "Финансово-счетоводна дейност и управление на собствеността".

(3) Проектът на договор се съгласува от юрисконсулт от отдел "Правен", комплектова се с всички необходими документи и се предоставя по опис на дирекция "Финансово-счетоводна дейност и управление на собствеността", за съгласуване.

(4) Съгласуваните договори се внасят от главния секретар за подпис на председателя на Сметната палата след изтичане на срока по чл. 120, ал. 2 от ЗОП. Подписаните договори се предоставят на дирекция „Финансово-счетоводна дейност и управление на собствеността“, която организира подписването им от изпълнителя на обществената поръчка. Оригиналите на сключените договори за обществени поръчки се съхраняват в дирекция "Финансово-счетоводни дейност и управление на собствеността" заедно с оригинала на банкова гаранция или платежното нареждане за внесена парична гаранция.

(5) Копия от подписаните договори се предоставят на административното звено, което съгласно план-графика е определено за отговорник за процедурата, и на дирекция "Правно-методологична".

Чл. 23. Дирекция „Финансово-счетоводна дейност и управление на собствеността“ организира:

1. връчването лично "на ръка" срещу подпис или при заявено от кандидата желание - по пощата с препоръчано писмо с обратна разписка, на оригинала на банкови гаранции, представени за участие в процедури и възстановяването на представени гаранции за участие под формата на парична сума по сметка на СП;

2. задържането на гаранциите за участие и упражняването на правата по тях в случаите, предвидени в чл. 61 от ЗОП.

Чл. 24. (1) Дирекция "Правно-методологична" организира изпращането в 7-дневен срок на информация, изготвена по образец, за всеки сключен договор за обществена поръчка до Агенцията по обществените поръчки - за вписване в Регистъра на обществените поръчки.

РАЗДЕЛ VI

Възлагане на малки обществени поръчки без провеждане на процедура

Чл. 25. (1) В случаите, когато възлагането на поръчки за строителство, доставки или услуги попада в условията на чл. 2, ал. 1 от НВМОП, изискването на не по-малко от три ценови оферти се осъществява въз основа на докладна записка на главния секретар, в която се описват дейностите, прогнозната им стойност и кандидатите, до които се предлага да се отправят поканите.

(2) Към докладната записка се прилага мотивирано предложение относно необходимостта от възлагането на поръчката от ръководителя на административното звено, в обхвата на което попадат съответните дейности. В предложението се обосновава избора на кандидати, до които се предлага изпращане на покани за предоставяне на оферти.

(3) При възлагане на малки обществени поръчки под праговете на НВМОП чрез изискване на не по-малко от три ценови оферти, кандидатите, до които се изпраща покана, се определят по реда на чл. 12 от настоящите правила.

(4) При необходимост се прилага и становище на дирекция "Правно-методологична", както и становище на лицето, упражняващо предварителен контрол, в случай, че по реда на чл. 2 от НВМОП са възлагани и други аналогични или идентични дейности.

Чл. 26. (1) Представените оферти се разглеждат от комисия, назначена със заповед на председателя на Сметната палата, по предложение на главния секретар.

(2) Договорът се сключва по реда на Раздел V от настоящите правила.

Чл. 27. В случаите, при които стойността на поръчката е под праговете на НВМОП, за които не се изискват три ценови оферти, възлагането се извършва въз основа на докладна записка от административното звено, което ще се ползва от обекта на поръчката, до главния секретар и становище на дирекция „Финансово-счетоводна дейност и управление на собствеността“, в зависимост от които се предприемат действия по осигуряване на изпълнението на поръчката, като отчитането се извършва с първични платежни документи и/или договор.

РАЗДЕЛ VII

Обжалване

Чл. 28. (1) Дирекция "Правно-методологична" незабавно уведомява председателя на Сметната палата за всяка жалба срещу действие, бездействие или решение на възложителя, както и за всяка наложена обезпечителна мярка.

(2) Административното звено, посочено като отговорник в план-графика, по искане на дирекция "Правно-методологична" представя всички документи, свързани с възлагане на обжалваната поръчка, както и становище по изложениите в жалбата възражения в 3-дневен срок от искането.

(3) Дирекция "Правно-методологична" осъществява процесуалното представителство по образуваните дела.

Чл. 29. Досиетата на образуваните дела, свързани с оспорване на решенията в процедури по обществени поръчки, се съхраняват в дирекция "Правно-методологична".

РАЗДЕЛ VIII

Съхранение на документацията за възложените обществени поръчки

Чл. 30. Дирекция "Правно-методологична" съставя досие за всяка обществена поръчка, в което се включват:

1. всички документи, съставени от откриване на процедурата до сключване на договора, включително документите, изискуеми при сключване на договорите;

2. уведомления до Регистъра по обществени поръчки към Агенцията по обществени поръчки;

3. офертите на кандидатите и заявленията за участие;

4. предявените жалби (искове), наложените обезпечителни мерки и постановените решения;

5. копие от подписания договор за възлагане на обществена поръчка;

6. поканите до кандидатите в случаите на възлагане на малки обществени поръчки в условията на чл. 2 от НВМОП.

(2) В досието на обществена поръчка се прилагат също заповедите за заместване на председателя на Сметната палата, във връзка с подписани

документи за провеждане на процедури, както и копия от гаранциите за изпълнение, предоставени от дирекция "Финансово-счетоводна дейност и управление и собствеността".

(3) Досиетата на обществените поръчки се съхраняват в съответствие със сроковете, определени в ЗОП, в дирекция "Правно-методологична".

(4) Председателят на Сметната палата определя със заповед служител от дирекцията, който отговаря за съхранението, движението и пълнотата на досиетата на обществените поръчки. За отразяване на движението на досието, към него се прилага контролен лист по образец (Приложение №4).

(5) Всички лица, които инициират или участват в процеса на организиране и възлагане на обществени поръчки, са длъжни след възлагане на поръчката да предоставят копия от всички получени и съставени документи в дирекция "Правно-методологична", за окомплектоване на досието.

Чл. 31. (1) В дирекция "Финансово-счетоводна дейност и управление на собствеността" се съхранява оригинал от сключения договор и оригинал на банкова гаранция или оригинал /заверено копие/ на платежно нареждане за внесена гаранция за изпълнение на договора.

(2) Копие от подписания договор се съхранява и в административното звено с оглед изпълнение на задълженията за мониторинг и контрол.

РАЗДЕЛ IX

Контрол за изпълнение на договора за обществена поръчка. Мониторинг

Чл. 32. (1) Контролът за изпълнение на сключения договор се осъществява от комисия, назначена от председателя на Сметната палата за всеки конкретен случай,

като за членове задължително се определят представители на звеното, определено за отговорник за конкретната поръчка. Заповедта за назначаване на комисията се предлага от ръководителя на това звено в срок не по-късно от пет работни дни преди изтичане срока за изпълнение на договора.

(2) За договори с периодично изпълнение комисията се определя след сключване на договора.

(3) За договори, чието място на изпълнение са териториалните поделения или секторите на Сметната палата, извършената работа се приема от упълномощени със заповед на председателя длъжностни лица.

(4) Лицата, упълномощени за приемане на извършената работа, проверяват:

1. спазване на срока за изпълнение на договора;

2. съответствието на изпълнението с изискванията по договора – технически спецификации, изискванията за качество и количество и други параметри в зависимост от предмета и клаузите по договора;

(5) За приемане на извършената работа комисията или упълномощените от председателя лица съставят протокол, в който се описват всички недостатъци на изпълнението, ако са установени такива, и се определя подходящ срок за отстраняването им. Протоколът се оформя двустранно с подписи на упълномощени представители на изпълнителя.

(6) Мониторинг по изпълнение на сключения договор се осъществява от административното звено – отговорник за процедурата.

Чл. 33. (1) Плащанията по договорите за възлагане на обществени поръчки се осъществяват в предвидените в тях срокове, след представяне и проверка на необходимите документи, указани

в договора, както и представяне на приемо-предавателен протокол, удостоверяващ изпълнението по договора. Плащанията се извършват от дирекция “Финансово-счетоводна дейност и управление на собствеността”

(2) Дирекция “Финансово-счетоводна дейност и управление на собствеността” организира изпращането на информация за изплатените суми по сключените договори, както и за предсрочно прекратените договори до Агенцията по обществените поръчки в сроковете, определени в Правилника за прилагане на ЗОП.

(3) След изпълнение на договора дирекция “Финансово-счетоводна дейност и управление на собствеността” организира връщането на гаранцията за изпълнение на изпълнителя, което се удостоверява със съответен протокол.

(4) При неизпълнение на клаузи по договора ръководителят на звеното, посочено като отговорник в план-графика, уведомява главния секретар и дирекция “Правно-методологична”, които съвместно с дирекция “Финансово-счетоводна дейност и управление на собствеността” предприемат необходимите действия за търсене на отговорност от контрагентите.

Чл. 34. (1) Главният секретар представя на председателя, всяка година в срок до 30 януари, доклад за възложените през предходната година обществени поръчки, в който се съдържа информация за:

1. брой възложени поръчки спрямо планираните;

2. брой възложени поръчки, които не са планирани;

3. общата стойност на възложените поръчки без провеждане на процедура спрямо общата стойност на поръчките, възложени след провеждане на процедура;

4. състава на комисията за

разглеждане, оценка и класиране на офертите;

5. стойност на сключените договори;

6. информация за изпълнителите на обществени поръчки;

7. предявени жалби по реда на чл. 120 от ЗОП;

8. договори, изпълнени в срок;

9. неизпълнение на договори за обществени поръчки;

10. наложени договорни санкции;

11. предложения за подобряване на организацията.

(2) Председателят на Сметната палата внася доклада по ал. 1 на заседание на Сметната палата, за сведение.

РАЗДЕЛ X

Ред за уведомяване на Агенцията за обществени поръчки за малки обществени поръчки по чл. 34, ал. 5 от НВМОП

Чл. 35. (1) Дирекция “Финансово-счетоводна дейност и управление на собствеността” в срок до пет дни преди края на всяко тримесечие организира изготвянето на справка за изплатените суми по сключени договори за възлагане на малки обществени поръчки в условията на чл. 2 от НВМОП през съответното тримесечие.

(2) Изготвената справка по ал. 1 се представя в дирекция “Правно-методологична”, която в срок до три дни попълва информация за начина на сключване на договорите (с изискване на не по-малко от три ценови предложения или чрез директно възлагане). Справката се попълва въз основа на наличната информация в досиетата, съставени на основание чл. 30 от настоящите правила.

(3) Дирекция “Финансово-счетоводна дейност и управление на собствеността” в срок до три дни след получаването на попълнената справ-

ка обобщава информацията за общата сума, изплатена за малки обществени поръчки по чл. 2 от НВМОП за съответното тримесечие, и организира изпращането на информацията до Агенцията за обществени поръчки по утвърден от агенцията образец.

Чл. 36. Председателят на Сметната палата опреде-

ля конкретните длъжностни лица, които отговарят за изпращане на информацията по чл. 34, ал. 5 от НВМОП.

ДОПЪЛНИТЕЛНА РАЗПОРЕДБА

§ 1. По смисъла на тези правила "административни звена" са отделенията, терито-

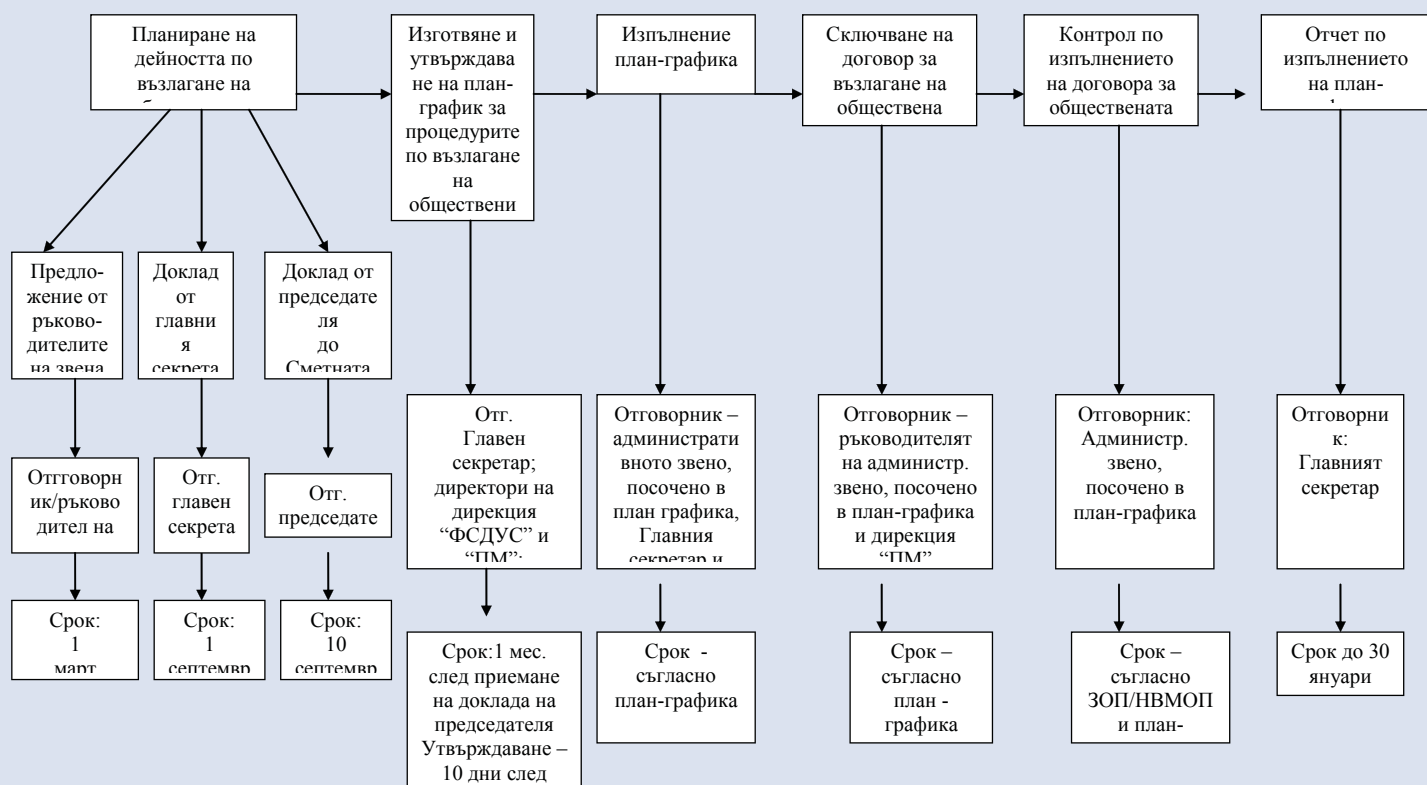
риалните подразделения, секторите, дирекциите и отделите на Сметната палата.

ЗАКЛЮЧИТЕЛНА РАЗПОРЕДБА

§ 2. Настоящите правила са приети с Решение на Сметната палата № 187 (Протокол № 30 от 23.07.2007 г.)

Приложение №1

Графика на процеса по планиране, организиране и възлагане на обществените поръчки



**ИНФОРМАЦИЯ ЗА НЕОБХОДИМОСТТА
ОТ ИЗВЪРШВАНЕ НА СТРОИТЕЛСТВО, ДОСТАВКИ НА СТОКИ И/ИЛИ
ПРЕДОСТАВЯНЕ НА УСЛУГИ**

От
(ОТДЕЛЕНИЕ, ТЕРИТОРИАЛНО ПОДЕЛЕНИЕ, АДМИНИСТРАТИВНО ЗВЕНО)

Обект	Предмет (описание на необходимите стоки, услуги или строително-ремонтни дейности)	Брой / Количество	Обща ориентировъчна стойност	Описание на целите и нуждите, поради които се прави предложението
Строителство				
Доставки на стоки				
Предоставяне на услуги				

Дата: Г.

Ръководител:

(подпис)

(име и фамилия)

.....

(длъжност)

ПЛАН –ГРАФИК

Процедура по ЗОП или по НВМОП			Изготвяне на заданието		Подготовка и обявяване на процедурата		Подписване на договор		Изпълнение на договора	
Обект	Вид	Прогнозна стойност	Срок	Отговорник	Срок	Отговорник	Срок	Отговорник	Срок	Координатор

КОНТРОЛЕН ЛИСТ**ЗА ДВИЖЕНИЕ НА ДОКУМЕНТИТЕ ОТ ДОСИЕТО
НА ОБЩЕСТВЕНА ПОРЪЧКА**

№ по ред	Обект на обществената поръчка /година на провеждане	Наименование на документа от досието/цялото досие	Взел (име, длъжност) Дата Подпис	Предал (име, длъжност) Дата Подпис



В ПОМОЩ НА ОДИТОРА

**Протоколи от
проведени
процедури по
предварително
съгласуване
в областта на
обществените
поръчки**

В помощ на одиторите публикуваме протоколи от проведени процедури по предварително съгласуване в областта на обществените поръчки между експерти от Сметната палата, Агенцията за обществени поръчки, Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол и правоприемника ѝ Агенцията за държавна финансова инспекция.

ПРОТОКОЛ № 1

Днес, 07.06.2005 г., в Агенцията по обществени поръчки на основание чл. 5 от Споразумението за сътрудничество и взаимодействие между Сметната палата, Агенцията за обществени поръчки /АОП/ и Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол /АДВФК/ в областта на контрола върху обществените поръчки се проведе процедура по предварително съгласуване.

Процедурата е инициирана от изпълнителния директор на АОП на основание чл. 3, ал.1 от споразумението с писмо изх. № XXX/DD.MM.GGGG г., изпратено до председателя на Сметната палата и до директора на АДВФК.

В предварителното съгласуване участваха:

От страна на Сметната палата:

.....

От страна на АДВФК:

.....

От страна на Агенцията по обществени поръчки:

.....

По време на процедурата по предварително съгласуване бяха разгледани въпросите, поставени от изпълнителният директор на АОП в писмо изх. № XXX/DD.MM.GGGG г., някои от които свързани с конкретни запитвания, отправени до АОП от възложители на обществени поръчки.

I. Писмо изх. № XXX/DD.MM.GGGG г. от директора на ОПУ – гр. Х.

Описание на случая

В писмото от директора на ОПУ – гр.Х. се поставя въпрос за критериите, които могат да използват възложителите на обществени поръчки при обособяване на самостоятелен предмет на обществена поръчка за ремонт на пътища с цел да не се нарушава забраната на чл. 15, ал. 6 от ЗОП.

Описан е конкретен случай, свързан с планирани ремонти на републиканската пътна мрежа на територията на област Х., финансирани със средства от "У" ЕАД в общ размер на Х млн. лв. Директорът на ОПУ – гр. Х прилага към писмото си списък на участъците от различни републикански пътища в област В., които подлежат на ремонт. Прогнозната стойност на всеки участък, определена от възложителя е до 120 000 лв. /с ДДС/. В писмото се излагат аргументи в подкрепа на възможността ремонтът на всеки от описаните участъци да се възложи по правилата на чл. 2, ал.3, т. 1 от Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки /НВМОП/ след изискване на най-малко три ценови

оферти. Мотивите на възложителя са свързани със стойността на всеки от ремонтите, както и с възможността да се осигури разрешение за ползване като самостоятелен обект на всеки от пътните участъци. По негово мнение ремонтът на всеки участък може да бъде смятан за отделен обект на обществена поръчка за строителство и няма да е налице нарушаване на забраната по чл. 15, ал. 6 от ЗОП.

Становище на експертите

След като се запознах с изложените в писмото на директора на ОПУ – гр. Х. факти и аргументи, експертите от трите институции, участващи в процедурата по предварително съгласуване, се обединиха около следното становище:

Видно от списъка на участъците от републиканската пътна мрежа на територията на област В., които ще бъдат ремонтирани със средства, отпуснати от "У" ЕАД, става дума за отделни отсечки на няколко републикански пътища. Някои от описаните в списъка отсечки по протежението на един и същи път са отдалечени една от друга на незначително разстояние /напр. по п. 5, п. 8, п. 9 от списъка/. Директорът на ОПУ – гр. Х. неоснователно счита, че ремонтът на всеки участък е самостоятелен етап от строителството, който поради това, че може да бъде приет от приемателна комисия, може да бъде и самостоятелен обект на обществена поръчка.

Съгласно § 5, т. 45 от допълнителните разпоредби на Закона за устройство на територията /ЗУТ/ "етап" е част от един строеж, която има самостоятелно функционално предназначение, за която може да бъде издадено отделно разрешение за строеж и разрешение за ползване.

Съгласно чл. 137, т. 1, б. "а" и т. 2, б. "а" от ЗУТ републиканските пътища от II и III клас /какви-то са описани в писмото/ са строежи от първа и втора категория. Чл. 177, ал. 2 от ЗУТ предвижда за тези две категории строежи да се въвеждат в експлоатация след получаване по надлежен ред на разрешение за ползване, издадено от началника на Дирекцията за национален строителен контрол /ДНСК/ или от упълномощено от него длъжностно лице.

Директорът на ОПУ – гр. Х. твърди, че завършването на всеки участък ще бъде прието от комисия. Описаният в писмото състав на приемателната комисия обаче не съответства на изискуемия състав на Държавна приемателна комисия по Наредба № 2/2003 г. за въвеждане в експлоатация на строежите в Република България и минимални гаранционни срокове за изпълнени строителни и монтажни работи, съоръжения и строителни обекти. В писмото не е посочено, че приемателната комисия, която ще се формира, ще съставя отделен протокол обр. 16 за всеки от ремонтираните участъци /какви-то са правомощията на Държавната приемателна комисия/, нито, че ще бъде получено самостоятелно разрешение за ползване от ДНСК.

При изразяване на становището си експертите от трите институции, участващи в процедурата по предварително съгласуване отчитат и факта, че в конкретния случай финансирането на ремонтните дейности по републиканските пътища на територията на област В. е предоставено изцяло, а не на части. Това обстоятелство позволява на възложителя да предприеме действия за организиране и провеждане на процедура за възлагане на обществена поръчка за избор на изпълнител съобразно пълната стойност на финансирането. Възложителят има право да обособи позиции в предмета на обществената поръчка и да даде възможност на потенциалните кандидати да подават оферти за всички или за някои от тях. Обособяването на позициите в конкретния случай би могло да се извърши по пътища, а не по отсечки, подлежащи на ремонт в рамките на един и същи път.

Предлаганият от директора на ОПУ – гр. Х. подход за обособяване на всяка отсечка, подлежаща на ремонт като обект на самостоятелна обществена поръчка не може да бъде възприет като законосъобразен с оглед на забраната за разделяне на една обществена поръчка на части с цел да бъде заобиколено прилагането на закона. Законодателят е забранил действия на възложителите, които сочат, че те умишлено се стремят да избегнат провеждането на процедура за възлагане на обществена поръчка или целят да приложат по-облекчен режим, който не изисква спазване на формалните правила на ЗОП или на Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки /НВМОП/. За нарушаването на тази забрана в чл. 128 от ЗОП е предвиден специален състав на административно нарушение.

В конкретния случай, подходът, който желае да използва възложителят, сочи, че е налице стремеж да се избегне прилагането на процедура за възлагане на обществена поръчка по ЗОП, като предметът на обществената поръчка се раздели на толкова на брой обособени части /участъци от републикански пътища/, колкото е необходимо с цел стойността на всяка от тях да позволява

избор на изпълнител чрез изискване на три ценови оферти по НВМОП.

II. Писмо изх. № NNN/DD.MM.GGGG г. от кмета на Община X

Описание на случая

В писмо изх. № NNN/DD.MM.GGGG г. кметът на Община X сигнализира изпълнителният директор на АОП за проект на Наредба на Общински съвет – гр. X за реда за провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки, предложен с доклад от общинския съветник X. Y. /вх. № LLL/DD.MM.GGGG г./.

В проекта на наредба се предвижда дейностите по организиране и провеждане на процедурите за възлагане на обществени поръчки в Община X да се извършват от Общинския съвет и от специално създадена постоянна комисия към него. За кмета на общината е предвидено да подготвя предварителните обявления по чл. 23 от ЗОП, да изпраща подлежащата на вписване в Регистъра на обществените поръчки информация и да сключва договорите за обществени поръчки въз основа на решенията на постоянната комисия.

Кметът на общината счита, че приемането на подобна наредба противоречи както на нормативните актове, уреждащи въпросите на местното самоуправление, така и специалните нормативни актове в областта на обществените поръчки. Според него обстоятелството, че по новия ЗОП като възложител на обществени поръчки е посочена общината, а не кметът, не означава, че действията по организиране и провеждане на процедурите трябва да се осъществяват от общинския съвет.

Становище на експертите

След преглед на материалите, приложени към писмото на кмета на Община X, и на нормативните актове, свързани както с дейността на общинските съвети и кметовете на общини, така и с възлагането на обществени поръчки, експертите от трите институции, участващи в процедурата по предварително съгласуване се обединиха около следното становище:

Новият ЗОП посочва като възложител на обществени поръчки "общината", тъй като тя има юридическа правосубектност и е юридическо лице. Съгласно чл. 18, ал. 1 от Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/ Общинският съвет е орган на местното самоуправление. Кметът на общината е орган на изпълнителната власт /чл. 38, ал.1 от ЗМСМА/.

Сред правомощията на общинския съвет, регламентирани в ЗМСМА, не са изрично предвидени функции, свързани с възлагането на обществени поръчки. Съгласно чл. 44, ал.1 от ЗМСМА кметът на общината ръководи цялата изпълнителна дейност на общината, организира изпълнението на общинския бюджет и изпълнението на задачите, които произтичат от законите, актовете на Министерския съвет и на президента на републиката.

Възлагането на обществени поръчки е дейност, свързана с разходването на средства на възложителя. Обществените поръчки в общините се финансират със средства от общинския бюджет, разпоредител с който е кметът на общината.

Чл. 8, ал. 1 от ЗОП, като отчита обстоятелството, че възложителите на обществени поръчки са юридически лица, които не могат да формират и изразяват собствена воля, предвижда дейностите по организиране и провеждане на обществени поръчки да се извършват от конкретни физически лица – ръководители на възложителите или други упълномощени от тях длъжностни лица.

Съгласно чл. 44, ал. 1, т. 15 от ЗМСМА, кметът на общината я представлява пред физически и юридически лица и пред съда. По силата на тази разпоредба на кмета на общината е предоставена представителна власт, която му дава право да поема права и задължения от името и за сметка на общината, вкл. чрез извършване на действия по възлагане на обществени поръчки. В този смисъл той може да се счита за "ръководител" по чл. 8, ал. 1 от ЗОП, който може да организира и провежда процедури за възлагане на обществени поръчки, без да се нуждае от изрично упълномощаване за това.

Предвид гореизложеното, предложението за прехвърляне на възлагането на обществени поръчки /оперативна по характер дейност/ от кмета на общината към Общинския съвет – орган, който осъществява дейността си на сесии, не съответства на действията към момента нормативни актове в областта на местното самоуправление и възлагането на обществени поръчки.

Позоваването на чл. 21, т. 8 от ЗМСМА при мотивиране на възможността общинският съвет да провежда процедури за възлагане на обществени поръчки, а кметът да сключва само договорите

за тях, е неоснователно. Тази разпоредба се отнася само до правомощията на общинския съвет във връзка с придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество. Възлагането на обществени поръчки не попада в обхвата на чл. 21, т. 8 от ЗМСМА. Изтъкнатият от общинския съветник довод, че въз основа на чл. 21, т. 8 от ЗМСМА общинският съвет може да определя конкретните правомощия на кмета на общината, вкл. в областта на обществените поръчки, е неверен. Чл. 21, т. 8 от ЗМСМА се отнася само и единствено до придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество, но не и до процеса по възлагане на обществени поръчки.

От друга страна, не съществува пречка общинският съвет да приема програма за обществените поръчки, които следва да се възложат през съответната година /или по-дълъг период от време/. Изпълнението на подобна програма обаче би следвало да се осъществява от кмета на общината, а не от общинския съвет.

III. Граници на забраната по чл. 43, ал. 1 от ЗОП за изменение и допълване на договорите за обществени поръчки

Описание на случая

Чл. 43, ал. 1 от ЗОП въвежда абсолютна забрана за изменение и допълване на сключените договори за обществени поръчки. По силата на чл. 33, ал. 1 от НВМОП такава забрана е предвидена и по отношение на договорите за малки обществени поръчки.

Експертите от АОП, участващи в процедурата по предварително съгласуване, споделиха, че в агенцията постъпват множество запитвания от възложители относно действието на забраната по чл. 43, ал. 1 от ЗОП при договори за обществени поръчки, чиито предмет включва доставка на стоки с често променящи се цени /напр. лекарства, горива/ или предоставянето на услуги, обвързани с размера на минималната работна заплата за страната.

Към настоящия момент в практиката на АОП са констатирани и множество запитвания относно възможността за изменение и допълване на договори за обществени поръчки, сключени въз основа на процедури, проведени по реда на ЗОП /отм./ или на НВОППОЗОП /отм./.

Становище на експертите

След обсъждане на поставения въпрос експертите от трите институции, участващи в процедурата по предварително съгласуване, се обединиха около следното становище:

ЗОП и НВМОП не дават възможност изпълнителният директор на АОП или друг орган да разрешава на възложителите на обществени поръчки да нарушават забраната по чл. 43, ал. 1 от закона в конкретни случаи. В този смисъл разпоредбата на чл. 43, ал. 1 от ЗОП следва стриктно да бъде прилагана от възложителите.

Съществуването на категоричната забрана за изменение и допълване на договорите за обществени поръчки би следвало да мотивира възложителите за промяна в подхода им при залагане на параметрите относно цената още при откриване на процедурата. В случаите, когато предмет на обществената поръчка е стока или услуга с бързо променяща се цена, нормативните актове в областта на обществените поръчки не забраняват от кандидатите да се изисква ценова оферта върху предварително зададена от възложителя база.

Например, при цените на горивата, като база на ценовата оферта възложителят може да постави официално оповестявана цена. По този начин от кандидатите ще се очаква да оферират определен процент отстъпка или надценка върху базата и това ще бъде условие на самата процедура, което предварително е известно на всички кандидати. Възприемането на този подход за посочване не на определена, а на определяема цена, ще позволи договорът да бъде изпълняван и при промени в базата, на която се изчислява цената, без да се налага да се сключват допълнителни споразумения и по този начин да се нарушава забраната на чл. 43, ал. 1 от ЗОП.

По сходен начин биха могли да се организират и процедурите, свързани с доставка на лекарства с определяни от Министерския съвет пределно допустими цени.

Що се отнася до промените в размера на минималната работна заплата и отражението на този факт върху изпълнението на договорите за обществени поръчки, експертите се обединиха около становището, че заплатите, които изпълнителят заплаща на работниците и служителите си, са калкулирани в общата предложена от него цена в дадена процедура. Корекциите на минималната работна заплата биха могли да се отразят на разходите на изпълнителя по изпълнение на обществената поръчка. Възложителят обаче не е длъжен, а предвид забраната на чл. 43, ал. 1 от

ЗОП няма и право да приема предложенията на изпълнителя за изменение на договора за обществена поръчка. В случай, че изпълнителят счита за неизгодно да продължи изпълнението на договора, той би могъл да поиска неговото прекратяване, като поеме и съответната отговорност за това.

Предвид гореизложеното, експертите, участващи в процедурата по предварително съгласуване, изразяват становище, че забраната за изменение на договорите за обществени поръчки е абсолютна, като се отнася в най-голяма степен до параметрите, които са били оферирани в процедурата и подложени на оценяване от комисията. Прилагането на забраната дава възможност за спазване на принципите за осигуряване на честна конкуренция и равни възможности за кандидатите. Чрез нея кандидатът, определен за изпълнител, няма възможност да изпълни договора при по-изгодни условия от тези, които са били известни на всички други участници в процедурата.

Единственото изключение от действието на забраната за изменение на сключените договори, което би могло да бъде възприето /след преценка на всеки конкретен случай/, е проявлението на обстоятелства, които биха се отразили на възможността за стриктно изпълнение на обществената поръчка не само на определения за изпълнител кандидат, но и за всеки друг, участвал в процедурата /напр. природни бедствия и др./.

При обсъждане на приложимостта на забраната по чл. 43, ал. 1 от ЗОП по отношение на договори за обществени поръчки, сключени въз основа на процедури, проведени по стария ред, експертите се обединиха около становището, че тази забрана няма обратно действие. Договорите за обществени поръчки, сключени при действието на стария режим, обаче, не биха могли да бъдат изменяни и допълвани поради липсата на основание за това. Чл. 19 от ЗОП /отм./, който допускаше подобни действия, по изключение, вече е отменен и не може да бъде валидно правно основание. § 7 ПЗР на новия ЗОП, който предвижда, че процедурите, открити преди 01.10.2004 г., се довършват по стария ред, не дава възможност за продължаване действието на чл. 19 от ЗОП /отм./. § 7 от ПЗР на ЗОП се отнася само до реда, по който се довършват започналите процедури. В понятието "процедура" се обхващат само действията на възложителя, насочени към сключването на договор, но не самия договор и неговото изпълнение.

IV. Други въпроси

По време на процедурата по предварително съгласуване представителите на АОП поставиха и допълнителни въпроси, които бяха обсъдени от експертите.

Описание на случая

Експертите от АОП пожелаха да бъде обсъден текста на § 1, т. 11 от ДР на ЗОП, който съдържа легална дефиниция на понятието "обособена позиция". Беше споделена досегашната практика това понятие, което е известно и от ЗОП /отм./, да се тълкува в смисъл, че щом дадена част от предмета на обществената поръчка може да бъде зададена като обособена позиция, то за нея би могло да се проведе и отделна процедура, според стойността само на обособената позиция.

Опасенията, които споделиха представителите на АОП, са свързани с обстоятелството, че Класификаторът на обществените поръчки предвижда много подробно описание на обекта на обществените поръчки и дава основание на възложителите да смятат, че всяка дейност, описана на самостоятелен ред в класификатора, може да бъде възлагана отделно. Предвид значително завишените прагове и облекчения режим по НВМОП, подобна практика, ако бъде насърчена и обоснована чрез понятието за обособена позиция, би могла да доведе до хипотеза, при която в преобладаващия брой случаи не се прилагат процедури за възлагане на обществени поръчки.

Становище на експертите

Експертите от трите институции, участващи в процедурата, се обединиха около становището, че тълкуването на определени разпоредби на нормативните актове в областта на обществените поръчки не бива да позволява заобикаляне на закона.

Що се отнася до обособените позиции, би могло да се направи двойко тълкуване на съдържанието на § 1, т. 11 от ДР на ЗОП. От една страна, определението за обособена позиция би могло да се разбира в смисъл, че всяка част от предмета на една обществена поръчка, която може да бъде предмет и на самостоятелна процедура, може да се възлага и самостоятелно. Възприемането на подобно тълкуване, обаче би довело реално до невъзможност да бъдат мотивирани възложите-

лите да окрупняват обществените поръчки и да провеждат предвидените формални процедури за тях.

Предвид съществуването на подробен Класификатор на обществените поръчки, който се отнася до обектите на обществените поръчки, експертите считат, че е възможно и друго тълкуване на понятието "обособена позиция", в което се обръща внимание на обстоятелството, че обособената позиция е част от една обществена поръчка, която е неразделно свързана с другите части на същата обществена поръчка. Това обстоятелство изисква възлагането да става чрез провеждане на една процедура с обособени позиции.

Описание на случая

Представителите на АОП поставиха за разглеждане и въпроса за допустимите от закона способи /от гледна точка на обществените поръчки/ за усвояване на отпуснати в края на годината средства за възложители на обществени поръчки.

Становище на експертите

Експертите обсъдиха съществуващата дългогодишна практика за отпускане на средства в края на съответната календарна /и бюджетна/ година, която създава трудности за възложителите при усвояване на средствата чрез обществени поръчки.

След дискусии експертите се обединиха около становището, че трябва да се подхожда по различен начин спрямо две основни хипотези на отпускане на средства в края на годината:

- предоставяне на пълния размер на утвърдения бюджет за съответния възложител;
- извънредно предоставяне на средства, които не са били предварително планирани /напр. с ПМС за отпускане на допълнителни средства от бюджета/.

Така идентифицираните хипотези предполагат различен подход от страна на възложителите при спазване на изискванията за провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки. При първата хипотеза отпускането на средства няма извънреден и непредвиден характер. Възложителите биха могли да предприемат навременни мерки за организиране и провеждане на процедура, като оповестят, че финансирането е под условие.

При втората хипотеза отпускането на средствата не е предварително планирано и има извънреден характер. При подобна хипотеза възложителите биха могли да се възползват от възможностите за провеждане на по-облекчен вид процедура, предвид съкратените срокове за усвояване на средствата.

Заклучение

.....

Настоящият протокол е съставен в три еднообразни екземпляра, по един за ръководителите на всяка институция.

(подписи на лицата, представляващи страните)

ПРОТОКОЛ № 2

Днес, 04.10.2005 г., в сградата на Сметната палата, на основание чл. 5 от Споразумението за сътрудничество и взаимодействие между Сметната палата, Агенцията по обществени поръчки и Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол /АДВФК/ в областта на контрола върху обществените поръчки, се проведе процедура по предварително съгласуване.

Процедурата е инициирана от председателя на Сметната палата. Тя има за цел да бъде формирано и изразено общо становище по въпрос, поставен от кмета на Община Х в писмо изх. № XXX/DD.MM.GGGG г., както и да бъдат обсъдени въпроси от общ интерес, свързани с прилагането на нормативните актове в областта на обществените поръчки.

В предварителното съгласуване участваха:

От страна на Сметната палата:

.....

От страна на Агенцията по обществени поръчки:

.....

От страна на АДВФК:

.....

I. По време на срещата беше разгледано и обсъдено писмо изх. № XXX/DD.MM.GGGG г. от кмета на Община Х, адресирано до трите институции, в което се поставя въпрос относно приложимостта на процедурите за възлагане на обществени поръчки при довършване строителството на път XXX-YYY-ZZZ, започнало въз основа на договор, сключен през 1995 г.

Описание на случая

През 1995 г. кметът на Община Х е сключил 3-годишен договор с „NNNN“ ООД за изграждане на път XXX-YYY-ZZZ – 18 км., на два етапа. Договорът е сключен по правилата на действащото към този момент законодателство, което не е изисквало провеждане на процедура за възлагане на обществена поръчка.

С анекс от 1996 г. срокът на договора е продължен до окончателното завършване на обекта, което ще се осъществява чрез изпълнение на годишни задачи с осигурено финансиране. Ежегодно чрез Министерството на регионалното развитие и благоустройството /МРРБ/ на Община Х са отпускани целеви средства за изграждането на път XXX-YYY-ZZZ. Те са усвоявани въз основа на анекси, като на „NNNN“ ООД, без провеждане на процедура за обществена поръчка, е възлагано изпълнението на дейности до размера на отпуснатите целеви средства за съответната година.

При извършени одити от органите на Сметната палата и АДВФК е изразено мнение, че действията на кмета на Община Х противоречат на нормативните актове в областта на обществените поръчки. Препоръчано е по-нататъшното изпълнение на строителството на пътя XXX-YYY-ZZZ да продължи при спазване на съответните процедури за възлагане на обществени поръчки според размера на отпуснатите средства за изпълнение на годишните задачи.

В писмото си кметът на Община Х възразява срещу становището на контролните органи. Той счита, че не съществува правна възможност за прекратяване на взаимоотношенията с първоначалния изпълнител на строителството – „NNNN“ ООД. Между страните има сключен договор, който подлежи на изпълнение по начина, по който е сключен, независимо от влезлите в сила нормативни актове в областта на обществените поръчки. Възложителят аргументира позицията си с обстоятелството, че първоначалният договор е подписан преди влизането в сила на Закона за възлагане на държавни и общински поръчки /отм./ и Закона за обществените поръчки и не следва да се подчинява на техните правила. Като мотив за продължаване на договорните взаимоотношения с „NNNN“ ООД кметът на Община Х сочи обстоятелството, че изборът на нов изпълнител на обекта може да погаси отговорността на досегашния изпълнител за качеството на вложените материали и извършената работа. В писмото се изтъква опасността за възложителя да възникне задължение за заплащане на неустойки и обезщетения при изпълнение на препоръката на контролните органи от АДВФК за прекратяване на договорните отношения с „NNNN“ ООД.

Становище на експертите

След изясняване на фактическата обстановка и след запознаване с аргументите на кмета на Община Х, изложени в писмо изх. № XXX/DD.MM.GGGG г., експертите от трите институции, участващи в процедурата по предварително съгласуване, се обединиха около следното общо становище по случая:

При сключването през 1995 г. на договора за изпълнение на строителство на път XXX-YYY-ZZZ – 18 км., на два етапа, между Община Х и „NNNN“ ООД, за възложителя не е съществувало задължение за спазване на специални процедури за избор на изпълнител. През 1997 г. влиза в сила ЗВДОБП /отм./, а през 1999 г. – ЗОП /отм./. Те изискват от възложителите /вкл. от кметовете на общини/ да спазват принципите за осигуряване на конкуренция и равнопоставеност при избора на изпълнители по договорите за строителство.

ЗВДОБП /отм./ и ЗОП /отм./ съдържат преходни разпоредби, според които за договорите, подписани преди влизането в сила на тези закони, се прилагат действащите към момента на сключването им правила.

От съдържанието на основния договор за строителство на пътя XXX-YYY-ZZZ /вкл. анекса от 1996 г./ и от допълнителните споразумения за възлагане на годишните задачи може да бъде направен извод, че към настоящия момент договорът от 1995 г. не е действащ, тъй като съдържанието му не позволява на страните да изпълняват задълженията си без да се налага подписване на анекси.

Сключваните ежегодно допълнителни споразумения за изпълнение на годишните задачи /в рамките на отпуснатите целеви бюджетни средства/ по същността си са самостоятелни договори, а не анекси към договора от 1995 г. В тях се съдържат клаузи, уреждащи всички съществени елементи на договор за възлагане на строителство - предмет, цена, срок.

Тъй като всяко допълнително споразумение в конкретния случай е отделен договор, то може и трябва да бъде сключвано при спазване правилата за възлагане на обществени поръчки.

Продължаването на досегашната практика в Община Х за ежегодно сключване на анекси във връзка с обект „Изграждане на път XXX-YYY-ZZZ“ противоречи на действащата към момента правна уредба в областта на обществените поръчки и води до състояние, при което за неопределен срок изпълнението на строителните работи се извършва в нарушение на основните принципи на ЗОП.

По тази причина възложителят е длъжен да съобрази поведението си с нормативните изисквания в областта на обществените поръчки. Те предвиждат спазване на поредица от формални правила, предшестващи сключването на договорите за строителство.

Възложителят следва да отчита обстоятелството, че след сключването на договора от 1995 г. влизат в сила нормативни актове в различни области /вкл. в областта на строителството/, които оказват влияние върху него и с които страните трябва да се съобразяват. Нормативните актове в областта на обществените поръчки създават задължения за възложителя, които той трябва да изпълни. Всяко друго поведение представлява форма на заобикаляне на закона. По тази причина възложителят следва да намери правна форма за привеждането на действията си в съответствие със закона и с изискванията, които се поставят от МРРБ относно усвояването на целевите средства по години.

Изтъкнатият от кмета на Община Х довод, че възлагането на дейности на нов изпълнител върху същия обект ще доведе до отпадане на отговорността на досегашния изпълнител за качеството на вложените материали и на извършената работа, е неоснователен. Всеки изпълнител носи отговорност за качеството на изпълнената от него работата и за качеството на вложените от него материали. Възлагането на годишна задача за обект път XXX-YYY-ZZZ на нов изпълнител няма да отмени възможността за ангажиране на отговорността на „NNNN“ ООД за изпълнената до момента работа.

II. По инициатива на представителите на Агенцията по обществени поръчки по време на срещата беше обсъдено и запитване от председателя на ДА „XXXXX“ /писмо изх. № XXX/DD.MM.GGGG г./, отправено до Сметната палата и АОП.

Описание на случая

В писмото се поставя въпрос за приложимостта на процедурите за възлагане на обществени поръчки при избор на изпълнител на обществена поръчка за доставка на електроенергия.

Видно от материалите по преписката, председателят на ДА „XXXXX“ е положил всички усилия за организиране и провеждане на процедура за възлагане на обществена поръчка за доставка на електроенергия. Единственият потенциален изпълнител е отказал да представи оферта и да изпълни необходимите действия в хода на процедурите, като се е позовал на разпоредбата на чл. 12, ал.1, т. 4 от ЗОП.

При невъзможността за стриктно изпълнение на законовите изисквания възложителят е заявил намерението си да сключи договор с единствения изпълнител, който отказва да участва в провежданите от него процедури.

Описаният в писмото на председателя на ДА „XXXXX“ случай поставя принципния въпрос дали към настоящия момент е обосновано да се изисква от възложителите да провеждат процедури за възлагане на обществени поръчки за доставка на електроенергия.

Становище на експертите

След запознаване с конкретния случай и с разпоредбите на ЗОП, които имат отношение към него, експертите от трите институции се обединиха около следното становище:

Доставката на електроенергия е обект на обществена поръчка от категорията „доставка на стоки“. Това по принцип изисква да се спазват предвидените в ЗОП и НВМОП процедури при избора на изпълнител. Доставката на електроенергия не попада сред изключенията в приложното поле на ЗОП, поради което спрямо нея трябва да важат общите правила за възлагане на обществени поръчки.

Чл. 12, ал. 1, т. 4 от ЗОП допуска да не се провеждат предвидените от закона процедури при сключването на договори за доставка на енергия. Допълнителното условие, което законът поставя, е тези договори да са сключени от възложители, извършващи дейност по чл. 7, ал. 1, т. 5, букви „а“ и „б“ от ЗОП. В тази група възложители попадат и електроразпределителните дружества, които осъществяват доставки на електроенергия.

Разпоредбата на чл. 12, ал.1, т. 4 от ЗОП неправилно се тълкува от електроразпределителните дружества като основание за отказа им да участват като кандидати в процедури за възлагане на обществени поръчки, организирани от други възложители. Въведеното в чл. 12, ал. 1, т. 4 от ЗОП изключение не се отнася до всички договори за доставка на енергия, сключвани от субектите по чл. 7, ал. 1, т. 5, б. „а“ и „б“ от ЗОП, а само до тези, при които те имат качеството на възложител, а не на изпълнител.

Електроразпределителните дружества осъществяват дейността си въз основа на лицензионен режим съгласно Закона за енергетиката. Това обстоятелство ограничава кръга на потенциални изпълнители на обществени поръчки за доставка на електроенергия и е основание възложителите да се възползват от процедурата на договаряне без обявление в хипотезата на чл. 90, ал. 1, т. 3 от ЗОП, респ. от процедурата „договаряне с покана“ в хипотезата на чл. 53, ал.1, т. 6 от НВМОП. От друга страна, към настоящия момент следва да се отчита фактът, че доставката на електроенергия се осъществява от лица, които притежават лиценз за извършване на тази дейност на определена територия. Те предоставят електроенергия въз основа на договори при общи условия и спазват пределно допустими цени, одобрени от регулаторния орган в този сектор – Държавната комисия за енергийно и водно регулиране.

Тези обстоятелства ограничават възможността за прилагане принципите на ЗОП при избора на доставчик на електроенергия. Рамките, в които може да се осъществява договарянето, са ограничени по силата на специалния нормативен акт – Закона за енергетиката. Предвид липсата на конкуренция между доставчиците на електроенергия за дадена територия, не съществуват механизми, чрез които единственият изпълнител да бъде стимулиран да участва в процедури за възлагане на обществени поръчки. Това изправя възложителите пред невъзможност да спазят правилата на закона при доставката на електроенергия - стока, без която те не могат да осъществяват дейността си.

Основните причини, посочвани от доставчиците на електроенергия, които водят до отказа им за участие в процедурите на договаряне без обявление, са:

- необходимостта от спазване на общите условия съгласно чл. 98, ал. 1 от Закона за енергетиката, които често не се вземат предвид от възложителите;
- задължението за представяне на гаранции за участие и изпълнение, което води до блокиране на значителни по размер суми на доставчиците на електроенергия.

За преодоляването на тези две пречки изпълнителният директор на Агенцията по обществени

поръчки е дал методически указания към възложителите, които са публикувани на страницата на агенцията в Интернет. Те предвиждат задължение за възложителите при изготвяне на документацията за участие да ползват общите условия на договорите за доставка на електроенергия, както и указание за определяне на гаранциите в минимален размер с цел стимулиране участието на лицензираните доставчици на електроенергия.

При сключването на договор за доставка на електроенергия с единствения лицензиран доставчик за съответната територия, възложителите следва да спазват правилата за възлагане на обществени поръчки /вкл. в хипотезата на чл. 90, ал.1, т. 3 от ЗОП или чл. 53, ал.1, т. 6 от НВ-МОП/. При провеждането на процедурите те трябва да придържат към дадените от изпълнителния директор на АОП указания. Ако въпреки положените за провеждане на процедура, единственият потенциален кандидат откаже да участва в нея, възложителят може да пристъпи директно към сключване на договор за доставка на електроенергия. Това негово поведение няма да породи основание за ангажиране на административнонаказателна отговорност.

III. По време на срещата по инициатива на представителите на Сметната палата между експертите беше обсъден и въпрос, свързан с публикуването на предварително обявление по чл. 23 от ЗОП от ЗОП след законоустановения срок – 1 март на съответната година.

Описание на случая

Чл. 23 от ЗОП изисква от възложителите по чл. 7, ал. 1, т. 1-4 от ЗОП да подготвят и публикуват в срок до 1 март на съответната година предварително обявление за обществените поръчки, които възнамеряват да възложат до края на същата година.

Тази разпоредба на ЗОП изисква от възложителите да положат усилия за планиране на потребностите им и за своевременно оповестяване на намеренията им, без да са обвързани със задължение за провеждане на всички планирани за годината обществени поръчки.

При наличие на описаните в чл. 23 от ЗОП предпоставки, публикуването на предварително обявление освен задължение за възложителите по чл. 7, ал. 1, т. 1-4 от ЗОП, е и предимство за тях. При наличие на публикувано предварително обявление могат да бъдат използвани съкратени срокове за предварително оповестяване на конкретната процедура.

В практиката съществуват хипотези, при които в хода на годината, но след 1 март, възниква необходимост от провеждане на процедура за възлагане на обществена поръчка, за която са изпълнени условията, изискващи задължително публикуване на предварително обявление. По отношение на тях няма изрична регламентация в ЗОП. Поставя се въпросът необходимо ли е /респ. счита ли се за действие в нарушение на закона/ да се публикува предварително обявление за обществени поръчки, необходимостта от които възниква след 1 март на съответната година.

Становище на експертите

След преглед на разпоредбите на ЗОП, имащи отношение към публикуването на предварително обявление, експертите се обединиха около следното становище:

Чл. 23 от ЗОП поставя няколко условия, при наличието на които за възложителите по чл. 7, ал. 1, т. 1-4 от ЗОП, възниква задължение за подготвяне и публикуване на предварително обявление. Едно от тези изисквания е съответната обществена поръчка да била планирана за провеждане през годината и това обстоятелство да е известно на възложителя преди 1 март.

При обществени поръчки с прогнозна стойност над посочената в чл. 23, ал. 1, т. 1-2 от ЗОП, които не са били планирани, и необходимостта от провеждането им е възникнала инцидентно и непредвидено след 1 март, изпълнението на задължението за публикуване на предварително обявление би довело до две възможни ситуации:

- публикуване на предварително обявление с цел формално изпълнение на задължението по чл. 23 от ЗОП, изтичане на 52 календарни дни, публикуване на обявление за възлагане на конкретната обществена поръчка и прилагане на съкратените срокове;
- едновременно публикуване на предварително обявление и на обявление за възлагане на конкретната обществена поръчка с цел изпълнение на задължението по чл. 23 от ЗОП и прилагане на общия /а не на съкратен/ срок.

Доколкото чл. 23 от ЗОП поставя срок за публикуване на предварителното обявление /1 март на съответната година/, експертите се обединиха около становището, че законосъобразно би било поведение на възложителите по чл. 7, ал. 1, т. 1-4 от ЗОП, при което те публикуват след 1 март

предварителни обявления по чл. 23 от ЗОП само за непланирани обществените поръчки, при които желаят да се възползват от възможността за прилагане на по-кратките срокове за предварително оповестяване на конкретната процедура. Във всички останали случаи публикуването на предварително обявление след 1 март на съответната година е ненужно.

Заключение

.....

Настоящият протокол се състави в три еднообразни екземпляра, по един за Сметната палата, Агенцията по обществени поръчки и АДВФК.

(подписи на лицата, представляващи страните)

ПРОТОКОЛ № 3



Днес, 11.11.2005 г., в Агенцията по обществени поръчки, на основание чл. 5 от Споразумението за сътрудничество и взаимодействие между Сметната палата, Агенцията за обществени поръчки /АОП/ и Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол /АДВФК/ в областта на контрола върху обществените поръчки се проведе процедура по предварително съгласуване.

Процедурата е иницирана от изпълнителния директор на АОП на основание чл. 3, ал.1 от споразумението с писмо изх. № XXX/DD.MM.GGGG г., изпратено до председателя на Сметната палата и до директора на АДВФК.

В предварителното съгласуване участваха:

От страна на Сметната палата:

.....

От страна на АДВФК:

.....

От страна на Агенцията по обществени поръчки:

.....

По време на срещата беше разгледано и обсъдено писмо изх. № NNN/DD.MM.GGGG г. от управителя на "XXXXX" ЕООД гр. София, адресирано до изпълнителния директор на Агенцията по обществени поръчки /АОП/. В него се поставя въпрос относно приложимостта на процедурите за възлагане на обществени поръчки при разходване на предоставените от републиканския бюджет средства за изграждане и рехабилитация на техническата инфраструктура, необходима за реализация на инвестиционния план на "XXXXX" ЕООД.

Описание на случая

Със сертификат № LLL/DD.MM.GGGG г. инвестиционният план на "XXXXX" ЕООД е сертифициран от Българската агенция за инвестиции /БАИ/ като инвестиция от първи клас по Закона за насърчаване на инвестициите /ЗНИ/ и правилника за неговото прилагане. С Решение № XXX/GGGG г. на Министерски съвет инвестиционният план на "XXXXX" ЕООД е определен за насърчаване по реда на чл. 20, ал. 1 от ЗНИ. Одобрен е проект на договор за изграждане на елементите на техническата инфраструктура, необходима за реализация на инвестиционния план, като министърът на икономиката е упълномощен да сключи договора от името на Република България.

Съгласно т. 1.1 и т. 2.3 от подписания на DD.MM.GGGG г. договор между Република България и инвеститора, държавата се ангажира да финансира изграждането на определени елементи на техническата инфраструктура. Участието на държавата във финансирането е ограничено до XX XXX XXX лв. /т. 2.2 от договора/. В случай, че тази сума не е достатъчна за пълно завършване

на обектите, съгласно клаузите на договора, разликата ще се поеме от инвеститора. Бюджетните средства ще бъдат вложени от инвеститора само за изграждане и реконструкция на водопроводната и канализационна мрежа и на пътищата. Това са елементите на техническата инфраструктура, които след изграждането им ще останат публична държавна или общинска собственост /т. 2.3 от договора/. Другите елементи на техническата инфраструктура /електропроводи, комуникационни мрежи, газоснабдяване, улично осветление, озеленяване/ ще бъдат финансирани със собствени средства на инвеститора на стойност X XXX XXX лв.

С ПМС № XXX/GGGG г. на "XXXXX" ЕООД са предоставени средства от републиканския бюджет в размер на XXXXX лв. Остатъкът от договорените средства в размер на XXXXX лв. ще бъдат предвидени по бюджета за 2006 г.

В договора с инвеститора е предвидено изпълнението на ангажимента за изграждане и рехабилитация на елементите на техническата инфраструктура да се осъществи от инвеститора със собствени сили или чрез външни изпълнители.

Съгласно т. 9.1. от договора неговото изпълнение се подчинява на българския закон, действащ към момента на сключването му. Влизането в сила на договора е обвързано с две условия - фактическо отпускане на бюджетните средства и произнасяне на Комисията за защита на конкуренцията /КЗК/ относно наличието на държавна помощ във връзка с бюджетното финансиране, предоставено на инвеститора.

Образувано е производство в КЗК по Закона за държавните помощи, във връзка с което комисията се е произнесла с решение № XXX/DD.MM.GGGG г. Решението на КЗК изисква да бъде подписан анекс към договора от DD.MM.GGGG г. между Република България и "XXXXX" ЕООД. С него трябва да бъде изрично изключена възможността инвеститорът със свои сили да изгражда и реконструира елементите на техническата инфраструктура, за които е предоставено бюджетно финансиране. Като единствена допустима форма за изпълнение е допуснато ангажирането на външни за инвеститора изпълнители. В решението си КЗК изисква в бъдещия анекс изрично да се предвиди, че изборът на външни изпълнители ще бъде извършен при спазване на Закона за обществените поръчки.

В писмото си управителят на "XXXXX" ЕООД поставя няколко въпроса, отнасящи се до стъпките, които трябва да се предприемат на практика за изпълнение от страна на инвеститора на задълженията му по прилагане на ЗОП, а именно:

1. Следва ли да се прилагат процедурите за възлагане на обществени поръчки при избора на изпълнители на всички елементи на техническата инфраструктура или правилата на ЗОП са приложими само за онези от тях, които ще бъдат финансирани от държавата съгласно сключения договор?

2. Изграждането и реконструкцията на техническата инфраструктура в една процедура по ЗОП ли трябва да бъде възложено или е допустимо да се проведат няколко процедури с различен предмет ?

3. Допустимо ли е до края на 2005 г. да бъде организирана процедура по договаряне без обявление на основание чл. 90, ал.1, т. 4 от ЗОП за усвояване на отпуснатите бюджетни средства за 2005 г. в размер на XXX лв. и предвид обстоятелствата, довели до забавяне организирането на процедура по ЗОП ?

Становище на експертите

След като се запознах с изложените в писмото на "XXXXX" ЕООД факти и аргументи и с приложените към преписката материали, експертите от трите институции, участващи в процедурата по предварително съгласуване, се обединиха около следното становище:

1. Сключеният договор, с който държавата поема ангажимент да финансира в определен размер изграждането на елементи от техническата инфраструктура, свързана с инвестиционния план на "XXXXX" ЕООД, превръща дружеството – инвеститор във възложител ad hoc по силата на чл. 14, ал. 3 от ЗОП. Тази разпоредба на ЗОП указва, че в случаите, когато възложители по чл. 7, ал. 1, т. 1-4 от ЗОП, финансират с повече от 50% договор за строителство, лицата, които възлагат договора, са длъжни да спазват правилата за възлагане на обществени поръчки. В конкретния случай хипотезата на чл. 14, ал.3 от ЗОП е изпълнена. Това поражда задължение за "XXXXX" ЕООД да извърши избора на външни изпълнители на строителството по правилата на ЗОП.

Съгласно сключения договор държавата е ограничила участието си във финансирането в две насоки – относно максималния размер на отпуснатите средства /не повече от XX XXX XXX лв./

и относно обекта на финансиране /само елементите на техническата инфраструктура, които са публична държавна или общинска собственост/. При възлагане изпълнението на финансираните от държавата елементи на инфраструктурата инвеститорът задължително трябва спазва предвидените в българското законодателство процедури за възлагане на обществени поръчки. Предвид стойността на отпуснатите бюджетни средства, приложими са процедурите по ЗОП. Спазването на формалните правила за избор на изпълнител по ЗОП ще бъдат приложими дори в случай, че бюджетното финансиране се окаже недостатъчно за пълното изграждане или реконструиране на елементите от инфраструктурата, за които българската държава е поела ангажимент /водопроводна мрежа, канализационна мрежа и пътища/.

Прилагането на процедурите по ЗОП не е задължително при възлагане на договорите за изпълнение на елементите от техническата инфраструктура, които ще бъдат изцяло финансирани със средства на инвеститора /електропроводи, комуникационни мрежи, газоснабдяване, улично осветление, озеленяване/. По отношение на тези договори няма да е изпълнено едно от условията на чл. 14, ал. 3 от ЗОП, а именно наличие на финансиране от страна на публичен възложител в размер на над 50%.

2. Съгласно § 5, т. 31 от допълнителните разпоредби на Закона за устройство на територията /ЗУТ/ "техническа инфраструктура" е система от сгради, съоръжения и линейни инженерни мрежи на транспорта, водоснабдяването и канализацията, електроснабдяването, топлоснабдяването, газоснабдяването, далекосъобщенията, хидромелиорациите, третирането на отпадъците и геозащитната дейност. Чл. 64 от ЗУТ посочва елементите на техническата инфраструктура. ЗУТ и свързаните с него нормативни актове дават възможност всеки от елементите на техническата инфраструктура да се изгражда самостоятелно или паралелно с други инфраструктурни елементи в съответствие с общите и подробните устройствени планове.

В конкретния случай процедури за възлагане на обществени поръчки трябва да бъдат организирани и проведени само за изграждане и реконструкция на елементите от техническата инфраструктура, финансирани от държавата, т.е. само за водопроводната и канализационна мрежа и за пътищата.

Експертите, участващи в процедурата по предварително съгласуване, се обединиха около становището, че в конкретния случай е подходящо инвеститорът да организира и проведе две процедури за възлагане на обществени поръчки по правилата на ЗОП. Предмет на едната процедура може да бъде изграждането и реконструкцията на водопроводната и канализационната мрежа, а предмет на другата – изграждането и реконструкцията на пътищата. Уместно в конкретния случай би било обособяването на позиции в предмета на всяка от обществените поръчки /напр. по улици/, като преценката за критерия, по който да се формират обособените позиции, зависи от волята на възложителя. По този начин би се създавала възможност за по-пълно прилагане на принципа на ЗОП за свободна и честна конкуренция.

При определяне предмета на процедурите по ЗОП, които "XXXXX" ЕООД трябва да проведе, водеща е дейността, която се възлага за изпълнение, а не размерът на отпуснатите бюджетни средства за съответната година. Напр. възлагането на обществената поръчка за изграждането и реконструкцията на водопроводната и канализационна мрежа следва да бъде осъществено в рамките на една процедура, без значение дали към момента на откриването и провеждането ѝ реално са отпуснати бюджетните средства за нея в пълен размер. При определяне стойността на обществената поръчка трябва да се отчита както участието на държавата, така и евентуалното допълнително участие на инвеститора, ако отпуснатите бюджетни средства се окажат недостатъчни за окончателно изпълнение на съответните елементи от техническата инфраструктура. Т.е. не бива да се допуска разделяне на обществената поръчка според източника на финансиране и според размера на годишно отпуснатите от държавата бюджетни средства.

3. Що се отнася до възможността инвеститорът "XXXXX" ЕООД да приложи процедура на договаряне без обявление на основание чл. 90, ал. 1, т. 4 от ЗОП при възлагане на обществените поръчки, експертите, участващи в процедурата по предварително съгласуване, се обединиха около мнението, че в конкретния случай са налице обстоятелства, които могат да послужат като мотив за избор на този вид процедура.

Видно от материалите по преписката, договорът между българската държава, представлявана от министъра на икономиката, и "XXXXX" ЕООД е подписан на DD.MM.GGGG г. Влизането в сила на договора е поставено под условие, свързано с произнасянето на КЗК относно липсата или наличието на допустима държавна помощ. Решението на КЗК е от DD.MM.GGGG г. и изисква

подписването на анекс към договора от DD.MM.GGGG г. за уточняване на някои от клаузите му. Анексирането на договора следва да се извърши в тримесечен срок от влизането в сила на решението на КЗК. Към момента на провеждане на процедурата по предварително съгласуване анекс не е подписан, като предстои одобряването на проекта му от Министерския съвет. В същото време с ПМС № XXX/GGGG г. чрез бюджета на Министерството на икономиката и енергетиката на Българската агенция за инвестиции за "XXXXX" ЕООД са отпуснати средства в размер на XXX лв. Те могат да бъдат разходвани до края на бюджетната 2005 година.

Изложените по-горе факти дават основание да се приеме, че в конкретния случай по отношение на възложителя - "XXXXX" ЕООД са настъпили обстоятелства, които могат да бъдат квалифицирани като „непреодолима сила“ и поради това не могат да бъдат спазени сроковете за провеждане на открита или ограничена процедура по ЗОП. В конкретния случай са се проявили обстоятелства от извънреден характер, които възложителят не е могъл и не е бил длъжен да предвиди. Организирането на процедура по ЗОП е било обусловено от произнасянето на определени административни органи и от сключването на анекс към основния договор – условия, които не зависят от волята на възложителя.

В този смисъл съществуват индикации, че е налице проявление на основанията за избор на процедура по договаряне без обявление по чл. 90, ал. 1, т. 4 от ЗОП.

От друга страна и с оглед становището, изразено по т. 2, експертите считат, че процедура на договаряне без обявление може да бъде проведена само по отношение на първата обществена поръчка, с която ще започне усвояване на отпуснатите бюджетни средства за 2005 г. По отношение на втората по време обществена поръчка, която ще бъде финансирана с бюджетни средства през 2006 г., следва да се приложат общите правила на ЗОП. По този начин ще се създадат гаранции, че предоставените от държавата средства няма да бъдат изцяло разходвани чрез процедури, в които не намират пълно приложение принципите на ЗОП. С цел да бъде улеснен възложителят при провеждането на втората процедура през 2006 г., той би могъл да се възползва от възможността да публикува предварително обявление по чл. 23 от ЗОП. Това ще му даде възможност при откриване на конкретната процедура да се позове на по-кратките срокове, предвидени в ЗОП.

Заключение

.....

Настоящият протокол е съставен в три еднообразни екземпляра, по един за ръководителите на всяка институция.

(подписи на лицата, представляващи страните)

ПРОТОКОЛ № 5

Днес, 04.01.2006 г., в сградата на Сметната палата на основание чл. 5 от Споразумението за сътрудничество и взаимодействие между Сметната палата, Агенцията по обществени поръчки и Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол /АДВФК/ в областта на контрола върху обществените поръчки се проведе процедура по предварително съгласуване.

Процедурата е инициирана от председателя на Сметната палата. Тя има за цел да бъде формирано и изразено общо становище по въпроси, свързани с прилагането на Наредбата за условията и реда за възлагане на специални обществени поръчки /НУРВСОП/.

В предварителното съгласуване участваха:

От страна на Сметната палата:

.....

От страна на Агенцията по обществени поръчки:

.....

От страна на АДВФК:

.....

I. По време на срещата беше разгледан въпросът за приложимостта на забраната по чл. 43, ал. 1 от Закона за обществените поръчки /ЗОП/ спрямо договори, сключени въз основа на проведени процедури по реда на НУРВСОП.

Описание на случая

В чл. 43, ал. 1 от ЗОП е предвидена забрана за изменение и допълване на сключени договори за обществени поръчки. Нарушаването на забраната е скрепено с възможност за ангажиране на административнонаказателна отговорност съгласно чл. 129, предл. 2 от ЗОП.

На основание чл. 13, ал. 2 от ЗОП е приета Наредба за условията и реда за възлагане на специални обществени поръчки. Тя регламентира особен ред за избор на изпълнители на обществени поръчки, които се квалифицират като „специални“. Чл. 13, ал. 1 от ЗОП изрично изключва прилагането на ЗОП по отношение на специалните обществени поръчки, като посочва, че законът не се прилага за тях.

НУРВСОП е подзаконов нормативен акт, който намира приложение винаги, когато по отношение на конкретна обществена поръчка е изпълнено поне едно от условията на чл. 1, ал.1, т.1, б. „а“ – „в“ от НУРВСОП. В тези случаи е без значение дали стойността на обществена поръчка е под или над праговете по чл. 14, ал.1 от ЗОП.

В чл. 13 от НУРВСОП се съдържа известна регламентация относно сключването на договорите за специални обществени поръчки без да е възпроизведена изрично забраната от чл. 43, ал.1 от ЗОП за изменение и/или допълване на договорите за обществени поръчки, сключени по реда на НУРВСОП.

В НУРВСОП, за разлика от Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки /НВМОП/, не се съдържа общ текст, който да препраща към разпоредбите на ЗОП за неуредените случаи.

Предвид гореизложеното, възниква въпросът приложима ли е забраната по чл. 43, ал.1 от ЗОП за изменение и допълване на договорите за обществени поръчки, когато те са сключени след проведени процедури по реда на НУРВСОП.

Становище на експертите

След анализ на разпоредбите на ЗОП и НУРВСОП, имащи отношение към поставения въпрос, експертите от трите институции, участващи в процедурата по предварително съгласуване, се обединиха около следното становище:

Чл. 13 от ЗОП изрично изключва приложимостта на закона по отношение на обществените поръчки:

- свързани с отбраната и сигурността на страната, които са предмет на класифицирана информация, представляваща държавна тайна;
- обществените поръчки, изпълнението на които трябва да е придружено със специални мерки

за сигурност, в съответствие с действащото в страната законодателство;

- за доставки и услуги, свързани с производството и търговията с оръжия, боеприпаси и военна техника.

Тези обществени поръчки се обозначават като „специални“ и се възлагат по ред, определен с подзаконов акт, издаден на основание чл. 13, ал.2 от ЗОП - Наредба за условията и реда за възлагане на специални обществени поръчки.

В НУРВСОП се съдържат изрични препратки към някои разпоредби на ЗОП /напр. чл. 1, ал. 3, чл. 2, ал. 1, чл. 3 от НУРВСОП/ или определени текстове от закона са възпроизведени в наредбата /напр. чл. 2, ал. 2 от НУРВСОП/. По отношение на забраната за изменение и/или допълване на договорите за специални обществени поръчки в НУРВСОП няма препращане към текста на чл. 43, ал.1 от ЗОП, нито текст, който да я възпроизвежда.

Новият подход на законодателя за определяне на възложителите като субекти на гражданското право води до невъзможност спрямо тях да бъдат прилагани забрани, които не са изрично закрепени в приложим към даденото правоотношение нормативен акт. В конкретния случай ЗОП, макар и нормативен акт от по-висока степен, не може да намери приложение спрямо отношенията, които възникват между възложителя и кандидатите, респ. изпълнителите, при възлагане на специални обществени поръчки.

В НУРВСОП липсва правна норма, която да предвижда, че за неуредените в наредбата въпроси се прилагат разпоредбите на ЗОП.

Тези обстоятелства дават основание да се направи заключение, че в конкретния случай не може да бъде приложен по-висшият по степен нормативен акт – ЗОП, тъй като самият той изрично е изключил приложимостта си по отношение на специалните обществени поръчки и е предвидил за тях особен ред, регламентиран изцяло в подзаконов нормативен акт. Това води до невъзможност тълкуването на разпоредбите на НУРВСОП да става чрез аналогия на закона.

Предвид гореизложеното експертите, участващи в процедурата по предварително съгласуване, изразяват становище, че настоящите редакции на ЗОП и НУРВСОП не дават възможност спрямо договорите за възлагане на специални обществени поръчки да намери приложение забраната на чл. 43, ал.1 от ЗОП.

II. Вторият въпрос, обсъден по време на срещата, се отнася до изискванията, които трябва да бъдат изпълнени, за да може конкретна обществена поръчка да бъде основателно квалифицирана като „специална“ в хипотезата на чл. 1, ал. 1, т. 1, б. „б“ от НУРВСОП, във вр. с чл. 13, ал. 1, т. 1, предл. 2 от ЗОП.

Описание на случая

Чл. 1, ал. 1, т. 1, б. „б“ от НУРВСОП квалифицира като „специални“ обществените поръчки, изпълнението на които трябва да е придружено със специални мерки за сигурност в съответствие с действащото в страната законодателство. В тези случаи обществената поръчка се възлага по реда на НУРВСОП, вместо по общия ред на ЗОП или на Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки /НВМОП/, съобразно стойността ѝ.

Чл. 6, ал. 2 от НУРВСОП изисква от възложителя решението му за откриване на процедура за възлагане на специална обществена поръчка в хипотезата на чл. 1, ал. 1, т. 1, б. „б“ да е предшествано от получаване на мотивирано писмено становище от компетентен орган относно необходимостта от прилагането на специални мерки за сигурност.

Възниква въпросът какви условия трябва да са изпълнени и какви действия трябва да извърши възложителя, за да приложи законосъобразно режима за възлагане на специални обществени поръчки и да изключи прилагането на общия ред.

Становище на експертите

След запознаване с разпоредбите на ЗОП и НУРВСОП, които имат отношение към поставения въпрос, експертите от трите институции се обединиха около следното становище:

Специална обществена поръчка в хипотезата на чл. 1, ал. 1, т. 1, б. „б“ от НУРВСОП, във вр. с чл. 13, ал. 1, т. 1, предл. 2 от ЗОП е налице, когато са изпълнени на практика всички условия, описани в посочените разпоредби. За да бъде приложена НУРВСОП, е достатъчно за конкретната обществена поръчка да са налице само предпоставките по чл. 1, ал. 1, т. 1, б. „б“ от НУРВСОП. Т.е. не е необходимо да се проявяват едновременно и условията от другите хипотези, които ква-

лифицират обществената поръчка като „специална“ /напр. хипотезата на чл. 1, ал. 1, т. 1, б. „а“ и/или „в“ от НУРВСОП/.

Наличието на обстоятелства, които определят дадена обществената поръчка като „специална“, води до прилагане на по-непрозрачен и облекчен режим за възлагане. По тази причина, законосъобразното вземане на решение за прилагане на НУРВСОП към конкретна обществената поръчка трябва да е предшествано от проявление на всички законови предпоставки.

В хипотезата на чл. 1, ал. 1, т. 1, б. „б“ от НУРВСОП кумулативно трябва да са налице следните условия:

- изпълнението на конкретната обществената поръчка изисква да е придружено със специални мерки за сигурност;
- специалните мерки за сигурност, които трябва да придружават изпълнението на конкретната обществената поръчка, трябва да са предвидени в българското законодателство, което действа към момента на вземане на решението на възложителя за откриване на процедурата по НУРВСОП.

С цел да бъде избегната субективната преценка на възложителя относно необходимостта от прилагане на специални мерки за сигурност при изпълнението на обществената поръчка, в НУРВСОП е поставено допълнително изискване. Вземането на решението за откриване на процедура за възлагане на специална обществената поръчка в хипотезата на чл. 1, ал. 1, т. 1, б. „б“ от НУРВСОП следва да бъде предшествано от получаване на мотивирано писмено становище от компетентен орган относно необходимостта от прилагане на специални мерки за сигурност.

Разпоредбата на чл. 6, ал. 2 от НУРВСОП предполага, че вземането на всяко конкретно решение за откриване на процедура за възлагане на специална обществената поръчка в хипотезата на чл. 1, ал. 1, т. 1, б. „б“ от НУРВСОП трябва да е предшествано от произнасяне на компетентен орган.

В НУРВСОП не са посочени конкретни компетентни органи, които се произнасят относно необходимостта от прилагане на специални мерки за сигурност при изпълнението на обществените поръчки. Причина за това е различният характер на мерките за сигурност, които могат да се изискват при изпълнение на отделни обществени поръчки.

За възложителя възниква задължение във всеки конкретен случай да установи кой е компетентният да изрази становище по специалните мерки за сигурност орган. НУРВСОП поставя изискване за произнасяне на „компетентен орган“. Компетентността на даден орган в конкретната област следва да произтича от нормативен акт, вкл. от нормативния акт, който поставя изискването за прилагане на специалните мерки за сигурност в определени случаи.

Предвид гореизложеното експертите, участващи в процедурата по предварително съгласуване, изразяват мнение, че редът за възлагане на специални обществени поръчки е законосъобразно избран и приложен само когато за конкретна обществената поръчка са изпълнени всички изисквания на чл. 13, ал. 1, т. 1, предл. 2, във вр. с чл. 1, ал. 1, т. 1, б. „б“ от НУРВСОП и чл. 6, ал. 2 от НУРВСОП. Тези изисквания са изрично и изчерпателно посочени и не могат да бъдат тълкувани разширително или да бъдат прилагани частично. В противен случай възложителят неоснователно се позовава на режима на НУРВСОП вместо на общия ред.

III. Третият въпрос, който беше обсъден по време на срещата, е дали нормативните актове в областта на обществените поръчки поставят изискване сключваните договори за възлагане на обществени поръчки да имат фиксирана обща стойност.

Описание на случая

В практиката на контролните органи се срещат случаи, при които договори за обществени поръчки не съдържат крайна обща стойност. Клаузите на договорите относно цената в тези случаи съдържат единични цени или стойности на ценообразуващи показатели.

Предвид основната цел на ЗОП за осигуряване на ефективност при разходването на бюджетните, извънбюджетните и други публични средства, възниква въпросът отговарят ли на нормативните изисквания договори за възлагане на обществени поръчки, при които крайната им обща стойност не е предварително известна.

Становище на експертите

След преглед на разпоредбите, имащи отношение към поставения въпрос, експертите се обединиха около следното становище:

Чл. 15 от ЗОП съдържа основните правила за изчисляване на прогнозната стойност на обществените поръчки. Прилагането им помага на възложителите да определят приложимия при възлагането на конкретната обществена поръчка нормативен акт – ЗОП или НВМОП /арг. чл. 15, ал.2 от ЗОП/.

В нормативните актове, регламентиращи възлагането на обществени поръчки, липсва изрична разпоредба, третираща въпроса за стойността на договора за обществена поръчка. Не съществува и изискване за фиксиране на крайна обща стойност на договорите.

Клаузата за цената е съществена за всеки договор за обществена поръчка. Съдържанието ѝ е определено директно от офертата на спечелилия кандидат. По тази причина не подлежи на съмнение, че всеки договор за обществена поръчка задължително трябва да съдържа клауза за цената.

Законодателят не е поставил изискване цената на договорите за обществени поръчки да е твърдо определена и фиксирана като абсолютна стойност. Допустимо е договорите за обществени поръчки да съдържат определяема цена. Тя може да е резултат от оферирани единични цени или ставки и съответни количества.

В образца на информация за сключените договори за обществени поръчки, която възложителите подават до Регистъра на обществените поръчки, е предвиден раздел „обща стойност на договора без ДДС“. В случаите, когато договорът няма крайна обща стойност, този раздел не се попълва, като на основание чл. 5, ал. 10 от ППЗОП информация за стойността на договора се изпраща в 7-дневен срок след приключване на изпълнението му.

Заклучение

.....

Настоящият протокол се състави в три еднообразни екземпляра, по един за Сметната палата, Агенцията по обществени поръчки и АДВФК.

(подписи на лицата, представляващи страните)

ПРОТОКОЛ № 6

Днес, 16.05.2006 г., в Агенцията по обществени поръчки, на основание чл. 5 от Споразумението за сътрудничество и взаимодействие между Сметната палата, Агенцията за обществени поръчки /АОП/ и Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол в областта на контрола върху обществените поръчки се проведе процедура по предварително съгласуване.

Процедурата е инициирана от изпълнителния директор на АОП на основание чл. 3, ал. 1 от споразумението с писмо изх. № XXX/DD.MM.GGGG г., изпратено до председателя на Сметната палата и до и.д. директор на Агенцията за държавна финансова инспекция, правоприемник на АДВФК.

В предварителното съгласуване участваха:

От страна на Сметната палата:

.....

От страна на Агенцията за държавна финансова инспекция /АДФИ/:

.....

От страна на Агенцията по обществени поръчки:

.....

По време на срещата бяха разгледани и обсъдени писма изх. № XXX/DD.MM.GGGG г. от Министерство Y и изх. № YYY/DD.MM.GGGG г. от Министерство X, адресирани до изпълнителния дирек-

тор на АОП. В писмата се поставят въпроси, свързани с прилагането на българското законодателство в областта на обществените поръчки при възлагане на непредвидени строителни работи по изграждане на дългосрочни гранични инспекционни ветеринарни пунктове. Изпълнителите по основните договори за строителство са избрани в рамките на проект BGи проект BG по Програма ФАР.

Описание на случая

Във връзка с присъединяването на Република България към Европейския съюз от страна на българското правителство е поет ангажимент за изграждане на осем дългосрочни гранични инспекционни ветеринарни пункта /ГИВП/ на територията на няколко ГКПП /Капитан Андреево, Пристанище Варна, Пристанище Бургас, Калотина, Гюешево, Златарево, Брегово и Аерогара София/, които ще бъдат разположени по външната граница на ЕС /след присъединяването на Република България/.

Всички ГИВП следва да бъдат изградени до 01.09.2006 г. Спазването на този срок ще даде възможност за предприемане на действия за акредитация на пунктовете от Главна дирекция "САНКО" на Европейската комисия с цел към 01.01.2007 г. при присъединяването на България към ЕС да има функциониращи ветеринарни пунктове по външните граници на ЕС.

По три финансови меморандума по Програма ФАР от 2001, 2002 и 2003 г. Република България е получила средства от ЕС за проектиране, изграждане и оборудване на шест от ГИВП /...../.

Дейността по проектиране на шестте ГИВП е финансирана от ЕС по финансов меморандум от 2001 г. За изпълнител на проектирането след проведен търг по правилата на ФАР е избрана италианската „NMHLO“. Тя е изготвила и тръжната документация за строителството. Проектите са предадени от изпълнителя в края на 2004 г., а документацията за строителството - през януари 2005 г. Установено е, че проектите на шестте ГИВП имат неточности, значителни пропуски и непълноти, които рефлектират при изпълнение на строителството.

Строителството при три от шестте ГИВП /...../ е финансирано по Финансов меморандум 2002, а при останалите три ГИВП /...../ - по Финансов меморандум 2003.

Дирекция „NNNN“ при Министерството У е сключила договори за изпълнение на строителството, отговарящи на червената книга на FIDIC, след проведени открити тръжни процедури по правилата на PRAG /Practical Guide to contract procedures financed from the general budget of EC in the context of external actions/. Договорите за строителство, надзор и доставка по Финансов меморандум 2002 са в сила от 01.11.2005 г., а тези по Финансов меморандум 2003 - от 30.11.2005 г.

В края на 2005 г. и началото на 2006 г. изпълнителите по договорите за строителство на шестте ГИВП са уведомили официално дирекция „NNNN“ при Министерството У за пропуски при възлагането на дейности, свързани с нулевия цикъл на строителството. Констатирано е, че при описанието на дейностите по договорите липсва извършването на изкопни работи. Такива не са предвидени и по проекта, изготвен от италианската „NMHLO“. Общата стойност на всички пропуснати в проекта строителни работи за шестте ГИВП е около XXXXX лв.

При ГИВП VVVVV, освен пропуск по изкопните работи, е установена и неустойчивост на терена, дължаща се на висока влажност и изветряла скална структура на земните маси. Това състояние е констатирано в инженерно-геоложки доклад за състоянието на терена, който също е пренебрегнат и не е взет предвид от изпълнителя на проектирането. Установено е необходимост от изграждане на подпорни стени, които да гарантират защита на сградите на бъдещия пункт от свлачищни процеси. Стойността на подпорните стени е изчислена на около XXXXXX евро.

Предвид обстоятелството, че договорите за строителство са сключени след проведени процедури по правилата на ЕС за изразходване на средства по Програма ФАР, дирекция „NNNN“ при Министерството У е изготвила и изпратила за одобрение до Делегацията на Европейската комисия анекси към основните договори, финансирани със средства по Финансов меморандум 2002. Целта на анексите е била възлагане на строителните работи, необхванати от основните договори за строителство.

Делегацията на Европейската комисия с писмо от 03.04.2006 г. е отказала да одобри и финансира предложените анекси. Указано е, че извършването на необходимите строителни работи трябва да бъде финансирано от българската държава.

Предприети са действия за осигуряване на средства от бюджета през първото шестмесечие на

2006 г. Използването на средства от бюджета за възлагане на строителни работи по изграждането на ГИВП не може да бъде осъществено по правилата на Програма ФАР. Това налага прилагане на българското законодателство за възлагане на обществени поръчки.

Като се отчитат започналото изпълнение на договорите за строителството на шестте ГИВП /... ../, необходимостта от изпълнение на присъщо необходими строителни работи, както и краткият краен срок за завършване на обектите /01.09.2006 г./ се поставя въпросът:

Какви са допустимите възможности съгласно ЗОП за възлагане в максимално кратки срокове на строителните работи, които не са обхванати от проекта и от основните договори за строителство?

Становище на експертите

След като се запознах с изложените в писмата на Министерството Y и Министерството X факти и обстоятелства, експертите от трите институции, участващи в процедурата по предварително съгласуване се обединиха около следното становище:

Видно от описанието на фактите, свързани с възлагане изграждането на шест ГИВП, недостатъците в документацията за строителството е пряка и непосредствена последица от некачественото и непълно изпълнение на договора за проектиране. Тъй като проектантът е бил ангажиран и с подготовката на документацията за провеждане на процедурата за възлагане на строителството, пропуските в проекта са довели до ситуация, при която не са предвидени работи, свързани с нулевия цикъл на строителството /изкопни работи/. Несъобразяването на проекта с инженерно-геоложкия доклад за ГИВП VVVVV е довело и до непредвиждане при строителството на необходимостта от изпълнение на дейности за предотвратяване на свлачищни процеси.

Предвид отказа непредвидените в договорите за строителство дейности да бъдат финансирани от ЕС, за изпълнението им са осигурени бюджетни средства. Това поражда необходимост да бъдат спазвани правилата на българското законодателство в областта на обществените поръчки.

Стойността на строителните работи, които трябва да бъдат възложени, надхвърля праговете по чл. 14, ал. 1, т. 1 от ЗОП и изисква прилагане на процедурите, предвидени в ЗОП.

При цялостен преглед и систематичен анализ на изложените в двете писма факти и обстоятелствата, може да бъде обоснован извод за възможността непредвидените в проекта строителни работи да бъдат възложени чрез процедура на договаряне без обявление в хипотезата на чл. 90, ал. 1, т. 4 от ЗОП.

Мотивите за това са следните:

- строителните работи, които се налага да бъдат изпълнени на шестте ГИВП, са еднородни, т.е. могат да бъдат третиращи като самостоятелна дейност – предмет на обществена поръчка.
- пропуските в обхвата на възложените по основните договори строителни работи се дължат на грешки в проекта, които са систематични, т.е. отнасят се до всички ГИВП, чието изграждане е възложено по този проект. Пропуските се отнасят до основни строителни работи, без чието изпълнение обектите не могат да бъдат изградени;
- пропуските са установени след сключването и влизането в сила на договорите за изпълнение на строителството и се отнасят до неговия начален етап;
- поети са ангажименти от българската държава за завършване на обектите в срок до 01.09.2006 г.;
- отказано е финансиране на пропуснатите строителни работи от ЕС, поради което е възникнала пречка при възлагането на тези дейности да се сключи анекс по правилата, валидни за Програма ФАР;
- промяната в източника на финансиране и необходимостта от осигуряване на средства от бюджета е ограничила времето за провеждане на процедури за възлагане на обществена поръчка по правилата на българското законодателство.

Може да се приеме, че фактически са възникнали обстоятелства от извънреден характер, които не зависят от възложителя и могат да се определят като "непреодолима сила". Те водят до ситуация, при която времето за строителство на шестте ГИВП е значително съкратено. Това застрашава навременното завършване и акредитация на пунктовете при очаквана дата за присъединяване на Република България към Европейския съюз – 01.01.2007 г.

• извънредните обстоятелства имат като своя пряка и непосредствена последица невъзможността да се осъществи фактическо изграждане на обектите, ако се спазят сроковете за провеждане на открита, ограничена или процедура на договаряне с обявление по ЗОП.

Причините за възникналата невъзможност да се спазят сроковете за провеждане на изброените

процедури по ЗОП имат обективен характер.

Въз основа на изложените по-горе мотиви може да се направи обоснован извод, че са възникнали основания за провеждане на процедура на договаряне без обявление в хипотезата на чл. 90, ал.1, т. 4 от ЗОП. Чрез прилагането ѝ може да бъде възложено изпълнението на липсващите необходимо присъщи строителни работи при шестте ГИВП. Изпълнението на строителния надзор върху тези строителни работи също следва да бъде възложено при спазване правилата на българското законодателство.

Заключение

.....

Настоящият протокол е съставен в три еднообразни екземпляра, по един за ръководителите на всяка институция.

(подписи на лицата, представляващи страните)

ПРОТОКОЛ № 7

Днес, 23.05.2006 г., в Агенцията по обществени поръчки, на основание чл. 5 от Споразумението за сътрудничество и взаимодействие между Сметната палата, Агенцията за обществени поръчки /АОП/ и Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол /АДВФК/ в областта на контрола върху обществените поръчки, се проведе процедура по предварително съгласуване.

Процедурата е инициирана от председателя на Сметната палата на основание чл. 3, ал. 1 от споразумението с писмо изх. № XXX/DD.MM.GGGG г., изпратено до изпълнителния директор на Агенцията по обществени поръчки и до и.д. директора на Агенцията за държавна финансова инспекция, правопреемник на АДВФК.

В предварителното съгласуване участваха:

От страна на Сметната палата:

.....

От страна на Агенцията за държавна финансова инспекция /АДФИ/:

.....

От страна на Агенцията по обществени поръчки:

.....

По време на срещата беше обсъден въпрос, поставен от председателя на Сметната палата в писмо изх. № XXX/DD.MM.GGGG г. Той е свързан с приложимостта на правилата за възлагане на обществени поръчки при избора на юридически лица, предоставящи услуги по профилактика и рехабилитация, за които ежегодно се предвиждат средства съгласно Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване.

Описание на случая

Ежегодно в Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване се залагат средства за парични помощи за профилактика и рехабилитация. През 2005 г. размерът на тези средства е XXX лв. Всяка година в Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване (ДОО) в изрична разпоредба се посочва, че паричните средства за профилактика и рехабилитация се разходват по ред, определен с инструкция на Надзорния съвет на Националния осигурителен институт /НОИ/, която се обнародва в "Държавен вестник".

На основание чл. 17 от Закона за бюджета на ДОО за 2002 г. е приета Инструкция №1 на НОИ за условията и реда за разходване на средствата от бюджета на държавното обществено осигуряване, определени като парични помощи за профилактика и рехабилитация. Наредбата е обнародвана в ДВ, бр. 13/2002 г.

По силата на § 4 и § 4а от преходните и заключителни разпоредби на инструкцията действието ѝ е отнесено към разходването на паричните помощи за рехабилитация и профилактика и през 2004 и 2006 г.

В раздел III на инструкцията са регламентирани условията и редът за провеждане на конкурс

за избор на юридически лица, които да предоставят услуги по рехабилитация и профилактика. За извършените услуги се заплаща със средства от бюджета на държавното обществено осигуряване. Съгласно Кодекса за социално осигуряване изпълнението на бюджета на държавното обществено осигуряване се осъществява от Националния осигурителен институт.

Като се отчита обстоятелството, че Националният осигурителен институт е възложител на обществени поръчки по чл. 7 от ЗОП, че предоставените от външни изпълнители услуги по профилактика и рехабилитация попадат сред обектите на обществените поръчки, а разходваните средства надхвърлят праговете по чл. 14, ал.1, т. 3 от ЗОП, се поставя въпросът:

Приложим ли е редът за възлагане на обществени поръчки при избора на юридически лица – изпълнители на услугите по профилактика и рехабилитация, заплащани със средства от бюджета на държавното обществено осигуряване?

Становище на експертите

След като се запознах с действащата нормативната уредба, регламентираща разходването на паричните помощи за рехабилитация и профилактика, експертите от трите институции, участващи в процедурата по предварително съгласуване, се обединиха около следното становище:

Законите за бюджета на държавното обществено осигуряване в периода 2002–2005 г. съдържат законова делегация, по силата на която на надзорния съвет на НОИ се възлага да определи със своя инструкция реда за разходване на паричните помощи за профилактика и рехабилитация. Като част от този ред надзорният съвет на НОИ е регламентирал специален начин за подбор на юридическите лица, които ще предоставят услугите по профилактика и рехабилитация. Специалният ред предвижда провеждане на конкурс по правила, предвидени в инструкцията.

Както в Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за съответната година, така и в Инструкция № 1 на НОИ не се съдържат разпоредби, които да препращат към реда за възлагане на обществени поръчки при избора на изпълнители за дейностите по рехабилитация и профилактика, заплащани от бюджета на държавното обществено осигуряване.

При анализ на възможността определянето на юридическите лица, които ще предоставят услугите по профилактика и рехабилитация да се прилагат процедурите за възлагане на обществени поръчки, е видно, че кумулативно са налице всички необходими предпоставки за прилагането им:

- субект – тъй като НОИ попада в кръга на възложителите на обществени поръчки;
- обект – дейностите по профилактика и рехабилитация попадат сред обектите на обществени поръчки като “услуги”;
- стойността на разходваните средства за предоставяне на услугите по профилактика и рехабилитация надвишава праговете по чл. 14, ал. 1, т. 3 от ЗОП.

В случая върху приложимостта на процедурите за възлагане на обществени поръчки не оказва влияние обстоятелството, че услугите по профилактика и рехабилитация се получават от трети ползващи се лица.

При формиране на становището си експертите вземат предвид и факта, че към настоящия момент в действащото законодателство съществуват два нормативни акта от една и съща степен /законо/, които съдържат правила относно реда за избор на изпълнители на услугите по профилактика и рехабилитация.

Законът за обществените поръчки и подзаконовите актове към него регламентират общия ред за възлагане на тези услуги на външни изпълнители. Законът за бюджета на държавното обществено осигуряване за съответната година, от своя страна, възлага на надзорния съвет на НОИ да определи с инструкция реда за разходване на средствата, предвидени като парични помощи за профилактика и рехабилитация, без да го задължава да се позове на общия ред по ЗОП.

В настоящата им редакция двата закона се отнасят като “общ” към “специален”, поради което предимство има специалният закон – Законът за бюджета на държавното обществено осигуряване за съответната година.

На практика специалният ред за възлагане изпълнението на услугите по профилактика и рехабилитация не е уреден в закон, а в инструкция. Основанието за нейното издаване обаче се съдържа в закон. Той допуска надзорният съвет на НОИ да определя “реда за разходване” на средствата за парични помощи за профилактика и рехабилитация. Безспорно този ред може да включва и правила за избор на юридическите лица, които ще извършват услугите.

В този смисъл към настоящия момент законовата делегация, съдържаща се в специалния закон – Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за съответната година изключва прилагането на общия ред за възлагане изпълнението на услугите по профилактика и рехабилитация – реда на ЗОП и на подзаконовите актове към него.

Това дава основание за извода, че действията на ръководството на НОИ при избор на изпълнители по реда на Инструкция № 1 не са в противоречие с нормативните актове в областта на

обществените поръчки, тъй като са извършени в изпълнение на акт, издаден въз основа на законово упълномощаване.

Предвид необходимостта от ограничаване на нормативните актове, които допускат изключения от приложното поле на обществени поръчки, при наличие на предпоставките, които изискват прилагането на процедурите за възлагането им, експертите от трите институции, участващи в процедурата по предварително съгласуване, се обединиха около заключението, че в бъдещите закони за бюджета на държавното обществено осигуряване, правомощието на надзорния съвет на НОИ да определя реда за разходване на средствата за парични помощи за рехабилитация и профилактика трябва да се ограничи, като по отношение на процедурата за избор на изпълнители се реферира изрично към приложимия общ ред за възлагане на обществени поръчки.

Заключение

.....

Настоящият протокол е съставен в три еднообразни екземпляра, по един за ръководителите на всяка институция.

(подписи на лицата, представляващи страните)

ПРОТОКОЛ № 8



Днес, 19.06.2006 г., в Агенцията по обществени поръчки, на основание чл. 5 от Споразумението за сътрудничество и взаимодействие между Сметната палата, Агенцията за обществени поръчки /АОП/ и Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол /АДВФК/ в областта на контрола върху обществените поръчки, се проведе процедура по предварително съгласуване.

Процедурата е инициирана от изпълнителния директор на АОП на основание чл. 3, ал. 1 от споразумението с писмо изх. № XXX/DD.MM.GGGG г., изпратено до председателя на Сметната палата и до и.д. директора на Агенцията за държавна финансова инспекция, правопреемник на АДВФК.

В предварителното съгласуване участваха:

От страна на Сметната палата:

.....

От страна на Агенцията за държавна финансова инспекция /АДФИ/:

.....

От страна на Агенцията по обществени поръчки:

.....

По време на срещата бяха разгледани и обсъдени писма изх. № XXX/DD.MM.GGGGг. от Министерство X и изх. № YYY/DD.MM.GGGG г. от XYUV, адресирани до изпълнителния директор на АОП. В писмата се поставят въпроси, свързани с прилагането на законодателство в областта на обществените поръчки при изграждането на граничен инспекционен ветеринарен пункт „ААВВСС“.

Описание на случая

През 2002 г. българското правителство е поело ангажимент за изграждане на ГИВП „ААВВСС“ като част от 8-те ГИВП, които трябва да бъдат разположени по външната граница на Европейския съюз след присъединяването на Република България. Изграждането на ГИВП „ААВВСС“ се финансира изцяло със средства от държавния бюджет. Съгласно поетите от Република България ангажименти в рамките на преговорния процес за присъединяване към Европейския съюз изграждането на всички ГИВП, вкл. на ГИВП „ААВВСС“ трябва да приключи до 01.09.2006 г.

Проектирането на ГИВП „ААВВСС“ е възложено през м. ноември 2005 г. Проектът е съгласуван от Главна дирекция „САНКО“ на Европейската комисия на 06.04.2006 г. На 09.06.2006 г. с Решение № NNN на Министерския съвет имотът, върху който ще бъде изграден ГИВП „ААВВСС“, е изваден от капитала на „NNNN“ ЕАД и е отреден за изграждане на ГИВП.

Стойността на строителството на ГИВП „ААВВСС“, което трябва да бъде възложено, е около NNNN лв. и не надхвърля стойностните прагове по чл. 14, ал. 1, т. 1 от ЗОП.

С оглед на необходимостта от спешното възлагане на строителството и предвид срока, в който то трябва да е завършено, се поставя въпросът може ли строителството на ГИВП „ААВВСС“ да бъде възложено на основание чл. 53, ал. 1, т. 4 от Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки /НВМОП/.

Становище на експертите

След като се запознах с изложените в писмата на Министерството Х и на ХУУУ факти и обстоятелства, експертите от трите институции, участващи в процедурата по предварително съгласуване, се обединиха около следното становище:

В Протокол № 6/16.05.2006 г. от проведена процедура по предварително съгласуване експертите от трите институции вече са изразили становище по поставени от Министерството У и Министерството Х въпроси, свързани с изграждането на ГИВП на територията на Република България.

От предоставените в писмото на ХУУУ данни е видно, че прогнозната стойност на строителството, изчислена по правилата на чл. 15 от ЗОП, е под праговете, определени в чл. 14, ал. 1, т. 1 от ЗОП. Това обстоятелство налага да бъде приложена някоя от формалните процедури по НВМОП, които за конкретния случай могат да бъдат "открит конкурс" или "договаряне с покана".

Чл. 3, ал. 2 от НВМОП изисква възложителите да организират и провеждат процедура "открит конкурс" във всички случаи, когато не е налице основание за провеждане на някоя от другите формални процедури по НВМОП.

Процедурата "договаряне с покана" може да се прилага от възложителите само при проявление на някоя от изрично и изчерпателно изброените в чл. 53, ал. 1 от НВМОП хипотези. Законосъобразното провеждане на този вид процедура по НВМОП е обвързано с възникване на факти и обстоятелства от действителността, които могат да бъдат подведени под някое от основанията по чл. 53, ал. 1 от НВМОП.

Тъй като процедурата "договаряне с покана" по НВМОП не може да бъде избирана и провеждана свободно от възложителите, решенията им за откриване на такава процедура трябва да бъдат мотивирани. Мотивите следва да обхващат както посочване на правното основание по чл. 53, ал. 1 от НВМОП, така и описание на факти и обстоятелства от действителността, проявили се преди датата на вземане на решението за откриване на процедура "договаряне с покана". Тези факти и обстоятелства трябва да сочат, че фактически се е проявило поне едно от основанията по чл. 53, ал. 1, т. 1-15 от НВМОП.

В конкретния случай се поставя въпрос за приложимост на една от хипотезите за договаряне с покана - по чл. 53, ал. 1, т. 4 от НВМОП.

Отговорност на възложителя е да мотивира избора на процедура на договаряне с покана, като докаже фактическото проявление на обстоятелства от действителността, които обосновават изпълнението на всички условия, описани в чл. 53, ал. 1, т. 4 от НВМОП, а именно:

- възникване на обстоятелства от изключителна спешност, които възложителят не е могъл и не е бил длъжен да предвиди;
- в резултат от тези обстоятелства не е възможно спазване на сроковете по чл. 35 от НВМОП за провеждане на открит конкурс.

Настоящият протокол е съставен в три еднообразни екземпляра, по един за ръководителите на всяка институция.

Заклучение

.....

(подписи на лицата, представляващи страните)

ПРОТОКОЛ № 9

Днес, 31.10.2006 г., в Агенцията по обществени поръчки, на основание чл. 5 от Споразумението за сътрудничество и взаимодействие между Сметната палата, Агенцията за обществени поръчки /АОП/ и Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол /АДВФК/ в областта на контрола върху обществените поръчки, се проведе процедура по предварително съгласуване.

Процедурата е инициирана от изпълнителния директор на АОП на основание чл. 3, ал.1 от споразумението с писмо изх. № XXX/DD.MM.GGGG г., изпратено до председателя на Сметната палата и до директора на Агенцията за държавна финансова инспекция – правоприемник на АДВФК.

В предварителното съгласуване участваха:

От страна на Сметната палата:

.....

От страна на Агенцията за държавна финансова инспекция /АДФИ/:

.....

От страна на Агенцията по обществени поръчки:

.....

По време на срещата бяха обсъдени въпроси, поставени в писмо изх. № XXX/DD.MM.GGGG г., от директора на дирекция "Инвестиционна политика и обществени поръчки" в Министерството Х, адресирано до изпълнителния директор на АОП. Въпросите се отнасят до прилагането на процедурата на договаряне без обявление в хипотезата на чл. 90, ал.1, т. 6 от Закона за обществените поръчки /ЗОП/.

Описание на случая

В писмо изх. № XXX/DD.MM.GGGG г. директорът на дирекция "Инвестиционна политика и обществени поръчки" в Министерството Х поставя въпроса по какъв ред /вкл. след каква процедура/ трябва да е бил избран доставчикът на стоки, за да може законосъобразно да му бъдат възложени и допълнителни доставки чрез процедура на договаряне без обявление в хипотезата на чл. 90, ал. 1, т. 6 от ЗОП. Специално внимание е отделено на въпроса допустимо ли е изборът на доставчик по основния договор да е извършено след тръжна процедура по правилата на Програма ФАР или чрез процедура на договаряне на основание чл. 16, ал. 1, т. 9 от ЗОП /отм./.

Становище на експертите

След като се запознах с изложените в писмото аргументи, както и с приложимата нормативна уредба, експертите от трите институции, участващи в процедурата по предварително съгласуване, се обединиха около следното становище:

Чл. 90, ал. 1 от ЗОП съдържа основания за провеждане на процедура на договаряне без обявление, които са изрично и изчерпателно изброени, поради което не подлежат на разширително тълкуване.

Чл. 90, ал. 1, т. 6 от ЗОП урежда хипотеза, при която на възложителите по чл. 7, т. 1-4 от ЗОП е дадена възможност да приложат процедура на договаряне без обявление при възлагане на обществени поръчки за доставка на стоки.

Една от предпоставките за прилагане на това основание е наличието на предходни /съществуващи или приключили/ договорни отношения между възложител по чл. 7, т. 1-4 от ЗОП и лице, което вече е извършвало доставка на стоки от определен вид за задоволяване потребностите на възложителя. Този извод следва логично от употребения в чл. 90, ал. 1, т. 6 от ЗОП израз "същия доставчик".

От друга страна, законодателят не е дал ясен израз на волята си по какъв начин трябва да са възникнали предходните договорни отношения между страните във връзка с доставката на стоки, за да се приеме, че е налице годно основание за законосъобразно прилагане на процедурата на договаряне без обявление по чл. 90, ал. 1, т. 6 от ЗОП.

При систематично тълкуване на чл. 90, ал. 1, т. 6 от ЗОП, във връзка с чл. 90, ал. 2 от ЗОП, обаче може да се направи извод, че с основния договор за доставка трябва да е възложена "обществена поръчка". Основание за това заключение дава изразът "договор за допълнителна поръчка", употребен в чл. 90, ал. 2 от ЗОП, т.е. и първоначалният договор би следвало да е за възлагане

на обществена поръчка.

За да бъде налице "обществена поръчка", трябва да са изпълнени кумулативно три основни предпоставки – наличие на субект на обществената поръчка /възложител по смисъла на ЗОП/, наличие на обект на обществена поръчка /действие, квалифицирана като "доставка", "услуга" или "строителство"/ и наличие на определена стойност на обществената поръчка. Липсата на някое от тези основни изисквания изключва наличието на "обществена поръчка". В този смисъл договорите за доставки, услуги или строителство, възлагани от субекти, които към момента на сключването им не са имали качеството на възложител на обществени поръчки по смисъла на ЗОП, не могат да се приемат за договори за обществени поръчки. Наличието на такива договори не може да служи като годно основа за прилагане на хипотезата на чл. 90, ал. 1, т. 6 от ЗОП.

Обществените поръчки се възлагат по определени формални правила, съдържащи се в ЗОП и поредица от подзаконовни нормативни актове.

В тази връзка безспорно е, че чл. 90, ал. 1, т. 6 от ЗОП може да се приложи само ако доставчикът по основния договор е бил избран след провеждане на процедура за възлагане на обществена поръчка. Тъй като в чл. 90, ал. 1, т. 6 от ЗОП не е уточнен видът на процедурата за възлагане на обществена поръчка, след която трябва да е сключен основният договор за доставка, това може да бъде всяка от процедурите, регламентирани в националното законодателство в областта на обществените поръчки, вкл. процедури на договаряне, ако са възникнали основания за прилагането им. Основание за този извод дава и обстоятелството, че при някои от хипотезите по чл. 90, ал. 1 от ЗОП изрично е уточнено, че предходната процедура трябва да е била открита или ограничена. В чл. 90, ал. 1, т. 6 от ЗОП не се съдържат особени изисквания в тази насока.

Чл. 90, ал. 1, т. 6 от ЗОП не регламентира въпроса кога трябва да е бил избран доставчикът по основния договор. Това води до заключение, че при избора на доставчик може да е действала друга нормативна уредба в областта на обществените поръчки, която трябва да се вземе предвид.

Чл. 13 от действащия към момента ЗОП, както и чл. 6 от ЗОП /отм./, дават възможност обществени поръчки да се възлагат и чрез процедури, които не са уредени в самия закон. Чрез тези разпоредби законодателят е приел да изключи от приложното поле на закона определена група обществени поръчки, за които приема да се възлагат по други процедури. В обхвата на изключенията попадат например т.нар. "специални обществени поръчки", които се възлагат по процедури, предвидени в Наредбата за реда и условията за възлагане на специални обществени поръчки, както и обществени поръчки, финансирани със средства от международни организации, които се възлагат по специални процедури на съответната международна организация.

При тези обществени поръчки изборът на изпълнител е предшестван от провеждане на процедури, но те не са регламентирани в ЗОП. Изключението от приложното поле на ЗОП обаче е допуснато от самия закон.

В този смисъл, за да бъде годна основа за прилагане на чл. 90, ал. 1, т. 6 от ЗОП, подписването на основния договор за доставка трябва е било предшествано от провеждане на процедура, допустима от законодателството в областта на обществените поръчки към момента на сключването му. Това съждение се отнася и до случаите, при които основната доставка е възложена чрез процедура на договаряне в хипотезата на чл. 16, ал. 1, т. 9 от ЗОП /отм./, т.е. чрез стокова борса. Доставките, изпълнени по този ред, са допустими с оглед разпоредбите на ЗОП /отм./, действащи до 01.10.2004 г.

Законосъобразното прилагане на чл. 90, ал. 1, т. 6 от ЗОП, освен изпълнение на разгледаните по-горе изисквания, предполага и кумулативно изпълнение на всички други предпоставки, описани в същата разпоредба, а именно:

- възлагането на допълнителната доставка трябва да произтича от възникнала необходимост за частична замяна или увеличаване на предходните доставки;
- допълнителната обществена поръчка трябва да има прогнозна стойност над праговете по чл. 14, ал. 1, т. 2 от ЗОП, т.е. над 150 000 лв. /без ДДС/;
- допълнителната доставка трябва да бъде възложена на изпълнителя по основния договор за доставка;
- смяната на доставчика би принудила възложителя да придобие стока с различни технически характеристики, което би довело до несъвместимост или до технически затруднения при експлоатацията и поддържането.

Преди вземане на решение за откриване на процедура на договаряне без обявление на основание чл. 90, ал. 1, т. 6 от ЗОП възложителят трябва да се увери, че са изпълнени едновременно всички предпоставки, описани в посочената разпоредба, като осигури и подходящи доказател-

ства за това. Законосъобразното поведение на възложителя изисква да се предвиди в договора за допълнителна доставка да се предвиди срок, не по-дълъг от 3 години /арг. чл. 90, ал.2 от ЗОП/.

Заключение

.....

Настоящият протокол е съставен в три еднообразни екземпляра, по един за ръководителите на всяка институция.

(подписи на лицата, представляващи страните)

ПРОТОКОЛ № 11



Днес, 31.01.2007 г., в Сметната палата, на основание чл. 5 от Споразумението за сътрудничество и взаимодействие между Сметната палата, Агенцията за обществени поръчки /АОП/ и Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол /АДВФК/ в областта на контрола върху обществените поръчки, се проведе процедура по предварително съгласуване.

Процедурата е инициирана от председателя на Сметната палата на основание чл. 3, ал. 1 от споразумението с писмо изх. XXX/DD.MM.GGGG г., изпратено до изпълнителния директор на АОП и до директора на Агенцията за държавна финансова инспекция – правопреемник на АДВФК.

В предварителното съгласуване участваха:

От страна на Сметната палата:

.....

От страна на Агенцията за държавна финансова инспекция /АДФИ/:

.....

От страна на Агенцията по обществени поръчки:

.....

По време на срещата беше обсъден въпрос, поставен в писмо изх. № XXX/DD.MM.GGGG г. на председателя на Сметната палата, който се отнася до приложимостта на разпоредбата на чл. 60, ал.1 от Административнопроцесуалния кодекс спрямо решенията на възложителите за класиране на участниците и за определяне на изпълнител в резултат от проведени процедури за възлагане на обществени поръчки.

Описание на случая

С последните изменения на чл. 11 от Закона за обществените поръчки /ЗОП/, в сила от 01.07.2006 г., актовете на всички възложители, издавани във връзка с процедурите за възлагане на обществени поръчки, са обявени за индивидуални административни актове. По отношение на тях намира приложение новият Административнопроцесуален кодекс /АПК/, в сила от 12.07.2006 г. В чл. 60, ал.1 от АПК е предвидена възможност органът, издаващ индивидуален административен акт, да предвиди разпореждане за предварителното му изпълнение.

Основанията, при които е допустимо такова разпореждане, са ограничени и се свеждат до:

- необходимост да се осигури животът или здравето на гражданите;
- необходимост да се защитят особено важни държавни или обществени интереси;
- наличие на опасност от осуетяване или сериозно затрудняване изпълнението на акта;
- при закъснение в изпълнението на акта, от което може да последва значителна или трудно поправима вреда;
- защита на особено важен интерес на някоя от страните по акта /по нейно искане/.

Един от основните актове на възложителите в процедурите за възлагане на обществени поръчки е решението им за класиране на участниците и за определяне на изпълнител на обществената поръчка. По характера си този акт също е индивидуален административен акт.

Това обстоятелство поставя въпроса дали в решението си /или в отделен акт/ е допустимо възложителят, позовавайки се на общия закон /АПК/, да предвиди разпореждане за допускане на

предварително изпълнение по смисъла на чл. 60, ал. 1 от АПК. При решаването на въпроса е необходимо да се отчита обстоятелството, че пряката последица от допускане на предварително изпълнение на това решение е сключването на договора за обществена поръчка.

При разглеждане на въпроса за приложимостта на чл. 60, ал. 1 от АПК по отношение на решенията за определяне на изпълнител на обществени поръчки следва да се държи сметка за разпоредбата на чл. 41, ал. 3 от ЗОП. В нея е предвидено, че договорът за обществена поръчка не се сключва преди изтичане на срока за обжалване на решението за определяне на изпълнител, както и когато този срок е изтекъл, но има подадена жалба, с която е поискано налагане на временна мярка „спиране“.

Становище на експертите

След като се запознах с приложимата нормативна уредба експертите от трите институции, участващи в процедурата по предварително съгласуване, се обединиха около следното становище:

С чл. 11 от ЗОП /ДВ, бр. 37/2006 г./ всички актове на възложителя във връзка с процедурите за възлагане на обществени поръчки са обявени за индивидуални административни актове.

Новият Административнопроцесуален кодекс отменя Закона за административното производство и въвежда обща правна регламентация на административните актове, вкл. на индивидуалните административни актове. Част от тази обща регламентация е възможността за допускане на предварително изпълнение на индивидуалните административни актове при наличие на основания, изрично и изчерпателно посочени в чл. 60, ал. 1 от АПК.

Решението за класиране на участниците и за определяне на изпълнител на обществена поръчка, с което завършват процедурите за възлагане на обществени поръчки, е индивидуален административен акт. По тази причина спрямо него намират приложение общите разпоредби на АПК, но също и някои специални разпоредби от нормативните актове в областта на обществените поръчки /ЗОП и НВМОП/.

Една от специалните разпоредби на ЗОП, която се отнася до решенията за класиране на участниците и определяне на изпълнител на обществената поръчка, е чл. 41, ал. 3 от ЗОП. Тя въвежда забрана за сключване на договор за обществена поръчка след проведена процедура, когато:

- не е изтекъл срокът за обжалване на решението за определяне на изпълнител;
- е подадена жалба срещу решението за определяне на изпълнител, в която е поискано налагане на временна мярка „спиране“.

Тази разпоредба на ЗОП ограничава възможността за прилагане на чл. 60, ал.1 от АПК по отношение на решенията за определяне на изпълнител на обществена поръчка. Възприемането на възможността за допускане на предварително изпълнение на това решение би имало като последица сключването на договора за обществена поръчка.

Прилагането на подобен подход ще доведе до заобикаляне на забраната, съдържаща се в чл. 41, ал. 3 от ЗОП за сключване на договор за обществена поръчка при определени условия. Издаването на разпореждане за предварително изпълнение, резултатът от което ще е сключването на договора за обществена поръчка, ще нахърни правата на участниците в процедурата, тъй като ще направи невъзможно обжалването на решението за определяне на изпълнител по предвидения в ЗОП специален ред. Този ред е приложим само до сключване на договора за обществена поръчка /чл. 120, ал. 3 от ЗОП/.

Предвид гореизложеното, експертите, участващи в процедурата по предварително съгласуване, се обединиха около становището, че забраната за сключване на договор за обществена поръчка по чл. 41, ал. 3 от ЗОП при определени условия е абсолютна. Като специална разпоредба тя изключва възможността за прилагане на разпоредбата на чл. 60, ал. 1 от АПК като общ закон.

В този смисъл наличието на разпореждане от страна на възложителя за допускане на предварително изпълнение на решението за определяне на изпълнител на обществена поръчка нарушава чл. 41, ал. 3 от ЗОП и не може да се приема за възможно.

Заклучение

.....

Настоящият протокол е съставен в три еднообразни екземпляра, по един за ръководителите на всяка институция.

(подписи на лицата, представляващи страните)



Проектът „Укрепване на капацитета на Сметната палата на Република България за одитиране на средства от ЕС и борба с измамите и корупцията“ бе открит официално от председателя на Сметната палата на Република България проф. Валери Димитров и Ник Лийк, зам.-посланик на Великобритания у нас. Проектът е финансиран от Фонда за глобални възможности към Министерство на външните работи на Великобритания



www.bulnao.government.bg

**Вашите въпроси, коментари и препоръки изпращайте на
e-mail: press@bulnao.government.bg**