



СТОПАНСКА АКАДЕМИЯ „Д. А. ЦЕНОВ”
Факултет „Финанси“
Катедра „Финанси и кредит”

ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ В БЪЛГАРСКИТЕ ОБЩИНИ

АВТОРЕФЕРАТ

На дисертация за присъждане на ОНС „доктор”
по докторска програма „Финанси, парично обръщение,
кредит и застраховка (Финанси)

Докторант:
Гергана Костова

Научен ръководител:
проф. д-р Андрей Захариев

Свищов
2017

Дисертационният труд е обсъден и насочен за защита на заседание на катедрения съвет на катедра „Финанси и кредит“ при Факултет „Финанси“ на Стопанска академия „Д.А.Ценов“-гр.Свищов.

Данни за дисертационния труд:

Брой страници – 252

Брой фигури – 40

Брой таблици – 11

Брой литературни източници – 86

Брой публикации на дисертанта – 5

Защитата ще се проведе на 15.12.2017 г. от 12:00 ч. в Заседателна зала Ректорат при СА „Д. А. Ценов“.

Материалите по защитата са на разположение в Отдел „Докторантура и академично развитие“.

СЪДЪРЖАНИЕ НА АВТОРЕФЕРАТА

I. Обща характеристика на дисертационния труд

1. Актуалност на темата
2. Обект и предмет на изследването
3. Изследователска теза
4. Цел на дисертационния труд
5. Задачи и методология на изследването
6. Обхват на изследването
7. Структура на изследването
8. Приложимост на резултатите от изследването

II. Основно съдържание на дисертационния труд

Въведение

Глава 1

Същност, възникване и развитие на обществените поръчки в България

Глава 2

Анализ на обществените поръчки, провеждани в българските общини

Глава 3

Усъвършенстване на процеса на финансово управление на обществените поръчки в българските общини

Заключение

III. Насоки за бъдещи изследвания по темата на дисертацията

IV. Справка за научните и научно-приложни приноси в дисертационния труд

V. Списък с публикациите на докторанта

VI. Декларация за оригиналност и достоверност

I.Обща характеристика на дисертационния труд

1. Актуалност на темата

Актуалността на избраната тема се обуславя от факта, че всяка година над 9 % от БВП на България и над 25 % от държавните приходи се изразходват посредством осъществяването на обществени поръчки. На територията на ЕС над 200 000 възложители изразходват 14 % от БВП за реализацията на обществени поръчки.

2. Обект и предмет на изследването

Въз основа на изведената актуалност, за *обект* на дисертационния труд се определят *обществените поръчки, осъществявани от българските общини, като страни по ЗОП.*

Предмет на дисертационния труд са *финансовите аспекти в процеса на обществените поръчки, осъществявани от органите на местно самоуправление.*

3. Изследователска теза

В основата на дисертационния труд стои поставената от автора теза, че *законодателните пропуски, допусканията нарушения и многобройните обжалвания по съдебен ред при обществените поръчки, обявявани от българските общини са предпоставка за неефективно изразходване на общински и европейски средства, което налага анализ, развитие и усъвършенстване процедурите по възлагане, с оглед максимална защита на финансовите интереси на общините, като възложители по ЗОП.*

4. Цел на дисертационния труд

На основа на така дефинираните обект, предмет и теза на дисертационния труд се извежда и водещата научноизследователска цел, която е формулирана, както следва: *чрез анализ на законодателните пропуски, допускани нарушения и фактология при обжалвания по съдебен ред при обществените поръчки на органите на местно самоуправление, да се предложат мерки за усъвършенстване процеса на управление на обществените поръчки, провеждани от българските общини, което да спомогне за ефективното изразходване на общински и европейски средства, при постигане на най-добро отношение „цена/качество” и защита финансовите интереси на общините като възложител по ЗОП.*

5. Задачи и методология на изследването

Следвайки така формулираните цел, обект, предмет и теза, могат да се формулират следните **задачи** и да се развие релевантна **структура** на дисертацията:

- ✓ анализ на състоянието и развитието на пазара на обществени поръчки в България;
- ✓ анализ на видовете обществени поръчки и процедури, провеждани в различните групи български общини;
- ✓ дефиниране на основните проблеми и нарушения в областта на обществените поръчки в българските общини;
- ✓ дефиниране на пропуските в законодателството, позволяващи поставянето на субективни критерии за избор на изпълнител и неефективно изразходване на публични средства;
- ✓ приложение на фирмените методи за оценка на инвестиционни проекти в публичния сектор при осъществяване на обществени поръчки.

- ✓ изготвяне на универсална методология за избор на изпълнител на обществени поръчки.

В разработката са използвани **методите** на сравнителния анализ, индукцията и дедукцията, анализът и синтезът, статистически методи и др.

6. Обхват на изследването

Изследователските търсения в дисертационния труд, в своята теоретична и емпирична част, са ограничени в **своя обхват** до еволюционните промени в българското законодателство в областта на обществените поръчки от 1997 до 2016 година; анализ на пазара на обществените поръчки на територията на Република България за периода от 2006-2016 година и анализ на процедурите за обществените поръчки, провеждани в българските общини – етапите, грешките, пропуските и нарушенията на всеки един етап, както и възможностите за оптимизиране на процеса и усъвършенстване на методиката за избор на изпълнител, с цел повишаване на ефективността на изразходваните публични средства.

Извън обхвата на дисертацията остават обществените поръчки, провеждани от министерства, ведомства и търговските дружества, които се разпореждат със средства от държавния бюджет.

7. Структура на изследването

Дисертационният труд е с общ обем от 252 стандартни страници, структуриран в три глави по следния начин:

Въведение

ГЛАВА ПЪРВА. СЪЩНОСТ, ВЪЗНИКВАНЕ И РАЗВИТИЕ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ В БЪЛГАРИЯ.

1.1. Еволюционни промени в българското законодателство в областта на обществените поръчки.

1.2. Развитие и тенденции на пазара на обществени поръчки в България.

1.3. Роля на обществените поръчки в процеса на децентрализация в България.

ГЛАВА ВТОРА. АНАЛИЗ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ, ПРОВЕЖДАНИ В БЪЛГАРСКИТЕ ОБЩИНИ

2.1. Анализ на провежданите обществени поръчки в различните групи общини в България.

2.2. Анализ на процедурите за обществени поръчки на второстепенни разпоредители с бюджетни средства в българските общини във функция “Образование”.

2.3. Проблеми, възникващи по време на провеждане на процедури за обществена поръчка в българските общини.

ГЛАВА ТРЕТА. УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ПРОЦЕСА НА ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ В БЪЛГАРСКИТЕ ОБЩИНИ

3.1. Анализ на процедурата, рисковете и нарушенията при обществените поръчки, финансирани със средства от ЕС.

3.2. Оценяване на общински инвестиционни проекти, осъществявани чрез обществени поръчки.

3.3. Особени случаи на отклонения и криминални действия при обществените поръчки.

3.4. Решения на проблеми в сферата на обществените поръчки, спомагащи за по-доброто им финансово управление

3.4.1. Противодействие срещу корупцията

3.4.2. Усъвършенстване на методиката за оценка на офертите за обществени поръчки в българските общини.

Заклучение

Използвани източници

Приложения.

8. Приложимост на резултатите от изследването

Развитите в дисертационния труд теоретични разсъждения и изводи, както и емпирично изведените резултати от изследването, имат за цел да представят по-конкретна картина за пазара на обществени поръчки в България. Обществените поръчки са средство за преразпределение на БВП чрез бюджетите. Проблемите, които съществуват в тази сфера са предпоставка за неефективно изразходване на публични средства.

На тази основа, дефинирането на същността, извършеният анализ и предложенията за подобряване на процеса на осъществяване на обществени поръчки са полезни за всеки субект, опериращ на пазара за обществени поръчки в България.

На последно място, но не и по значение, използваните в дисертационния труд литературни и информационни източници, разучените и усвоени подходи за изследване и представяне на знания са изключително полезни за автора в работата му като финансист-изследовател и подобряват неговите компетенции и работоспособност.

II. Основно съдържание на дисертационния труд

ГЛАВА ПЪРВА. СЪЩНОСТ, ВЪЗНИКВАНЕ И РАЗВИТИЕ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ В БЪЛГАРИЯ

Основната линия, която се следва в Глава първа, е свързана с проследяване на развитието и промените в българското законодателство в областта на обществените поръчки от 1997 година, когато се приема първият закон в тази област, а именно Законът за възлагане на държавни и общински поръчки. Проследяването завършва с последните промени в Закона за обществените поръчки, приети през 2016 година. Разгледани са и европейските директиви, които са пренесени в българското законодателство след 2004 година. Дефинирана е и същността на обществените поръчки и са обособени елементите, съставляващи системата на обществени поръчки в България. Разгледано и анализирано е състоянието на пазара на обществени поръчки в страната за период от десет години.

Главата е структурирана в три параграфа: „Еволюционни промени в българското законодателството в областта на обществените поръчки”; „Развитие и тенденции на пазара на обществени поръчки в България”; „Роля на обществените поръчки в процеса на децентрализация в България”.

В първи параграф се разглежда възникването на обществените поръчки в България. Първият приет закон, който регламентира процедурите по възлагане на обществени поръчки, е Законът за възлагане на държавни и общински поръчки. Съгласно чл.2, ал. 1 от този закон обект на обществени поръчки са всички дейности, свързани с покупка, наемане, лизинг, доставка, изработка, ремонт или поддръжка на движими и недвижими вещи; извършвани услуги, включително консултантски и застрахователни услуги; проучване, проектиране и строеж на сгради.

Субекти на обществените поръчки съгласно чл.2, ал. 2 от този закон са държавни органи, министерства и ведомства, училища, висши училища и други бюджетни организации, общини и юридически лица, които се разпореждат със средства от държавния бюджет.

Стойностни прагове, над които е необходимо да се извърши възлагане на обществена поръчка за строителство, услуга и доставка, не са определени. Съгласно чл.2, ал.3 от този нормативен документ е необходимо да бъде проведена процедура за обществена поръчка при условие, че се извършва покупка, доставка, строеж или услуга на стойност надвишаваща 5 % от бюджета на възложителя или надвишаваща 300 минимални месечни работни заплати, т.е. над 18 млн. лв.

Обособени са различията между този закон и приетия през 1999 година Закон за обществените поръчки. Основните различия са: в първия закон не са определени секторните и класическите възложители; не са заложили принципите за възлагане на обществени поръчки; не са определени точни критерии, по които ще се извърши избор на изпълнител; не се посочват видове процедури, а „начини за възлагане“; не са определени точно условията за задържане или връщане на предоставените гаранции; не са уточнени редица въпроси, свързани с осъществявания контрол и процеса на обжалване на поръчките.

На практика първият закон само маркира етапите на осъществяване на една обществена поръчка, което създава предпоставки за редица нарушения и злоупотреби в тази област. В резултат на това през 1999 година той е заменен от Закона за обществените поръчки.

Общото между двата закона е, че те въвеждат правилата, по които се извършва възлагането на обществените поръчки. По този начин поставят началото на конкурентното изразходване на средства в публичния сектор.

В тази глава са разгледани основните промени в ЗОП, направени от приемането му до 2016 година. Разгледани са и европейските директиви и регламенти, пренесени в националното законодателство след 2004 година. Мотивите за многобройните промени през годините в нормативната рамка са свързани с нейното усъвършенстване, като целта е да се гарантира спазването на основните принципи заложи в закона.

В настоящата глава е описана и „Национална стратегия за развитие на сектора на обществените поръчки за периода 2014 – 2020 година“, чиято цел е да повишава ефективността на изразходваните публични средства. Посочени са вече осъществените мерки, заложи в нея, както и оставащите, които е необходимо да се предприемат до 2020 г.

Във втори параграф е изведено определение за процеса на обществени поръчки: “Обществените поръчки може да се определят като един дълъг процес на „закупуване“ на стоки или получаването на услуги от държавните органи, местните власти или от търговските дружества, които се разпореждат със средства от държавния бюджет. Целта на всички продължителни процедури, свързани със „закупуването“ на стоките и услугите от частния бизнес, е да се осигури ефективното изразходване на бюджетните средства.“ Описана е системата на обществени поръчки в България. Изведена е ролята на обществените поръчки в българската икономика:

- ✓ обществените поръчки отразяват състоянието на икономиката в страната ни и в момента са един от основните инструменти за преразпределяне на част от БВП чрез бюджетите;

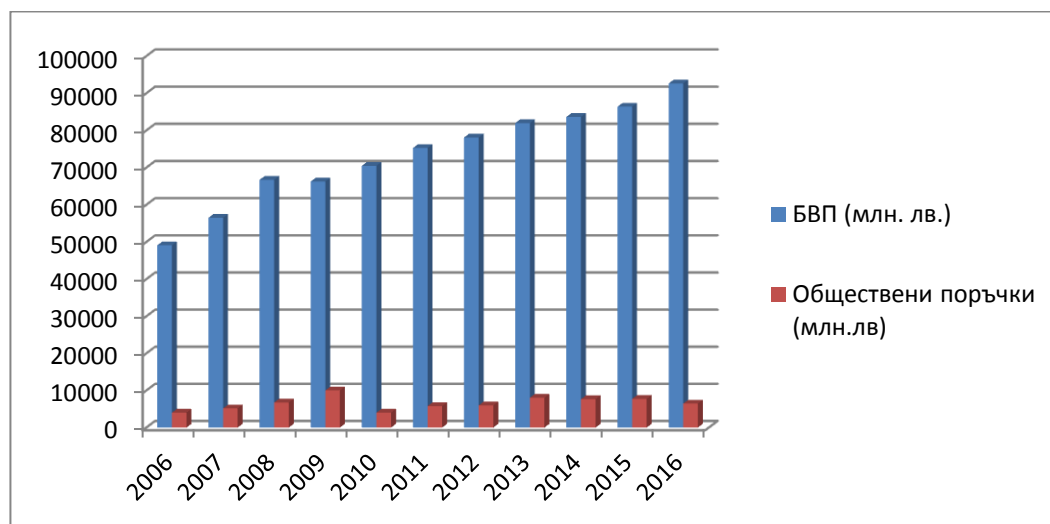
- ✓ данните от Таблица 1 показват, че за периода 2006 – 2016 г. от 5 до 15 % от БВП на България се изразходва посредством осъществени обществени поръчки. В рамките на ЕС всяка година средствата, изразходвани чрез осъществяването на обществени поръчки, са около 14 % от БВП;

Таблица 1.

Процент на обществените поръчки от БВП за периода 2006 – 2016 година

Години	Стойност на БВП (млн. лв.)	Стойност на осъществените обществени поръчки (млн. лв.)	Процент на обществените поръчки от БВП
2006	49100	4000	8,15%
2007	56500	5140	9,10%
2008	66700	6750	10,12%
2009	66 256	10000	15,09%
2010	70 474	4000	5,68%
2011	75 265	5780	7,68%
2012	78 089	5970	7,65%
2013	81 971	8030	9,80%
2014	83 612	7630	9,13%
2015	86 373	7710	8,93%
2016	92 635	6450	6,96%

Източник: АОП и МФ, собствени изчисления



Източник: АОП и МФ, собствено графично представяне

Фиг.1. Динамика на стойността на сключените договори за обществени поръчки и БВП за периода 2006-2016

✓ обществените поръчки са средство за въздействие на държавата върху икономическото развитие на страната, чрез тях се инвестира приоритетно в определени икономически сектори като по този начин се стимулира тяхното развитие;

✓ обществените поръчки са едно от средствата за разпределение на бюджетните приходи, събрани чрез данъци, такси и глоби.

Разгледано е състоянието и тенденциите на пазара на обществени поръчки в България за периода от 2006 до 2016 година. Пазар, на който се наблюдава непрестанно увеличение на броя и стойността на сключените договори.



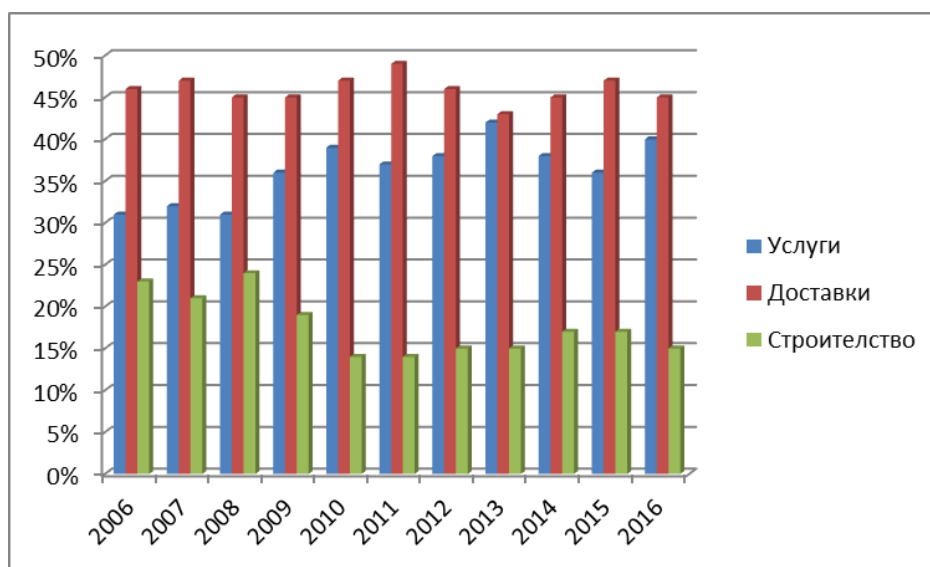
Източник: АОП, собствено графично представяне

Фиг. 2. Динамика на стойността на сключените договори за периода 2006-2016 г.

Това увеличение може да бъде обяснено с промените в социално - икономическия живот на страната. Все повече обществени средства се изразходват посредством провеждането на тези поръчки. Влияние оказва и присъединяването ни към Европейския съюз и многообразните форми на икономическо и социално сътрудничество в рамките на съюза, както и естествените промени в посока увеличение на пазарните цени.

В този параграф е посочено и съотношението между класическите и секторните възложители. Отношението между класически и секторни възложители според броя обявени обществени поръчки е 80% към 20% в полза на класическите, като този процент през разгледания десетгодишен период е приблизително еднакъв.

Разпределение на общия брой обявени процедури за обществени поръчки се извършва съобразно техния обект – строителство, услуги или доставки. Това разпределение ни дава информация за потребностите на населението.



Източник: АОП, собствено графично представяне

Фиг.3. Динамика на броя обществени поръчки съобразно техния обект за периода 2006-2016 г.

Поръчките в областта на строителството заемат най-малък дял и се движат в диапазона от 14 % до 23%. В областта на услугите 31-42%, най-голям дял заемат поръчките за доставки- от 40 % до 47 % .

Видовете процедури за провеждане на обществени поръчки съгласно действащия закон са: открита процедура; ограничена процедура; състезателна процедура с договаряне, договаряне с предварителна покана за участие и договаряне с публикуване на обявление за поръчка;

състезателен диалог; партньорство за иновации; процедури на договаряне; конкурс за проект .

Най - често прилаганата процедура – открита процедура има своите значителни предимства пред останалите. Основните ѝ преимущества са свързани с :

- ✓ възможността да се подават неограничен брой оферти, което засилва конкуренцията между фирмите участнички, а в резултат на това всяка се стреми да предложи най – доброто съотношение между цена и качество;
- ✓ критериите, по които ще се извърши оценката на изпълнителите, са посочени в обявлението за обществена поръчка;
- ✓ целият процес и изискванията за избор на изпълнител са посочени и това намалява жалбите в съда поради по-голямата прозрачност на провежданата процедура.

В трети параграф е дефинирана ролята на обществените поръчки в процеса на децентрализация в България. Обществените поръчки в момента са основен инструмент за изразходване на публични средства за осъществяване на дейности, които са в полза на цялото общество.

С разрастването на правомощията, дадени от централната на местната власт се увеличава и обемът на средства, изразходвани за нуждите на местното население. Необходимостта от осъществяването на обществени поръчки за задоволяване на потребностите на населението се обосновава с факта, че чрез тях е възможно да се постигне най-доброто съотношение между цена и качество на доставените публични блага.

ГЛАВА ВТОРА. АНАЛИЗ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ ПРОВЕЖДАНИ В БЪЛГАРСКИТЕ ОБЩИНИ

В структурата на Глава 2 са включени три параграфа: „Анализ на провежданите обществени поръчки в различните групи общини в България“; „Анализ на процедурите за обществени поръчки на второстепенни разпоредители с бюджетни средства в българските общини във функция “Образование”“; „Проблеми, възникващи по време на провеждане на процедури за обществена поръчка в българските общини.“

В параграф първи на база на групирането на общините от проф. д-р А. Захариев на категориите : малки – Г1, средни – В1, големи – Б1 и много големи – А1 (обичайно областни центрове) са обособени основните видове разходи за обществени поръчки по бюджетни параграфи във всяка една от групите. Най-големи възложители на обществени поръчки са болниците, но най-многобройни са общините, които осъществяват обществени поръчки както за дейности, свързани с тяхната издръжка, така и за големи инвестиционни проекти, финансирани с лични и заемни средства, и със средства, предоставени от ЕС.

Разходите, които извършват общините за издръжка на годишна база, са около 10 % от всички извършвани разходи за обществени поръчки. В общините се провеждат обществени поръчки за доставка на хранителни продукти, за закупуването на горива, за външни услуги, за канцеларски материали и др.

Общото между общините, попадащи в група Г1 е, че техните бюджетни приходи и разходи са значително по-малки от тези на областните центрове, съответно и средствата, изразходвани за обществени поръчки, са по-малко. Средствата, които общините от тази група изразходват за осъществяване на обществени поръчки, са за закупуване на хранителни продукти, основно за ЦДГ; за външни услуги, свързани с

превоз на ученици и зимно снегоподдържане. Европейските проекти, по които най-често кандидатстват, са свързани с рехабилитация на пътната мрежа.

Общините от група В1, средно големите общини на територията на България, изразходват средства чрез обществени поръчки за закупуване на ДМА и ремонт на инфраструктурни обекти. В тези общини всяка година се извършват стандартните разходи за: външни услуги, характерни и за група Г1; разходи за хранителни продукти за учебните заведения и заведенията за социални грижи; разходи за закупуване на гориво и доставка на материали.

Характерно за разходите за обществени поръчки за последните две групи Б1 и А1 е, че освен по-големи разходи за доставка на хранителни продукти, превоз на ученици и служители на общината, горива и енергия, и разнообразие от използвани външни услуги, се наблюдава и реализиране на повече проекти по програми на ЕС. Значителна част от разходите за обществени поръчки в тези общини заемат строително – монтажните дейности и по-специално тези, извършвани по „Националната програма за енергийна ефективност на многофамилни жилищни сгради“, които са над 50 % от общите разходи за обществени поръчки през годината.

В параграф втори са разгледани детските градини и училищата като второстепенни разпоредители с бюджетни средства, които имат право да осъществяват обществени поръчки. Разгледан е процесът на осъществяване на обществени поръчки в тези учебни заведения.

Съгласно чл.100 от Закона за публичните финанси първостепенните разпоредители с бюджетни средства изготвят и ръководят изпълнението на бюджетите си. Те определят с какви бюджети разполагат второстепенните разпоредители с бюджетни средства и ги утвърждават. От своя страна второстепенните разпоредители с бюджет определят и

утвърждават средствата, с които разполагат разпоредителите от по-ниска степен.

Второстепенните разпоредители с бюджетни средства се определят с акт, който се издава от Министерския съвет по предложение на първостепенния разпоредител и след съгласуване с министъра, и на база на ал. 8 от ЗПФ. Разпоредителите с общински средства от по-ниска степен се определят от общинския съвет по предложение на кмета на съответната община.

Училищата и детските градини, функциониращи на територията на съответната община като второстепенни разпоредители с бюджетни средства, е възможно самостоятелно да обявяват процедури за обществени поръчки. В тези случаи те изготвят самостоятелни вътрешни правила за провеждане на тези поръчки, съгласно които възложител на обществената поръчка е съответният директор. Той е отговорен за законосъобразното провеждане на обществените поръчки и упражнява всички права на възложител, посочени в ЗОП.

В параграф трети са описани основните етапи, през които минава една обществена поръчка в българска община. Изведени и дефинирани са основните пропуски, грешки и нарушения, които се допускат на всеки етап от осъществяването на една обществена поръчка.

Всяка община изготвя вътрешни правила за провеждане и контрол на процедурите за обществени поръчки. Фактът, че тези правила са на база ЗОП и СФУК, дава възможност да се открият сходствата и да се обособят етапите, през които преминават процедурите за обществени поръчки в българските общини.

Първият етап от осъществяването на една обществена поръчка е свързан с планирането на провежданите процедури през годината. То започва в началото на всяка една календарна година, когато в общините директорите на дирекции, общинският секретар, служителите на експертни

длъжности и главният счетоводител подготвят докладна записка за провеждането на необходимите процедури за обществени поръчки по вид, обем и стойност. Всяка община в зависимост от специфичните си потребности определя вида и обема стоки, материали, консумативи, услуги, които ще са ѝ необходими. Определя се и необходимостта от извършването на ремонтни дейности, строителни или монтажни работи. Получилите одобрение докладни записки от кмета се прехвърлят към юриста на общината, който заедно с експертите в областта подготвя цялата необходима документация за откриване на процедурите.

В началния етап на осъществяване на една обществена поръчка възможните грешки и нарушения, които могат да бъдат допуснати, са:

- ◆ не се посочват данни за количеството и обема на дейностите, които ще се извършват при попълване на обявлението за обществената поръчка;

- ◆ посочват се повече и по-тежки изисквания от посочените в Закона за обществените поръчки, което административно утежнява цялата процедура;

- ◆ неточна или неясна формулировка на предмета на обществената поръчка;

- ◆ неправилно определени срокове за закупуване и подаване на документацията, не е съобразено, че срокът изтича в неработен ден;

- ◆ подценяване значението на общата и систематизирана информация в обявлението, които са определящи при вземане на решение за участие в процедурата;

- ◆ възложителите поставят неоснователното изискване цялото техническо оборудване да бъде собственост на фирмата изпълнител;

- ◆ поставяне като изискване към всички участници да притежават сервизна база в точно определено населено място към момента на подаване на техните оферти;

◆ изискванията, които се поставят към ключовите експерти, са завишени или занижени, или не са съобразени с предмета на поръчката.

На втория етап извършваният вътрешен контрол от страна на общинските служители често се оказва недостатъчен и се констатира след проверки от външни контролни органи сериозни нарушения на етап избор на изпълнител. Най-съществените са:

◆ необосновани, просто формални мотиви за поставените критерии за избор на изпълнител;

◆ съкращаване на срока за получаване на оферти, без да са посочени законови предпоставки за това;

◆ допускане на субективизъм при оценяване на посочените качествени показатели като по този начин се осигурява победата на предварително избрана фирма;

◆ допускане до участие на фирми, които не отговарят на всички изисквания, и следователно е редно да бъдат отстранени;

◆ отстраняването на участници, които не отговарят на несъществени изисквания и съответно не съществуват правни основания за тяхното дисквалифициране.

На последния етап, свързан със сключването и изпълнението на договора, се наблюдават грешки и нарушения, свързани със следното:

◆ при проверка на сключените договори се открива, че договорът, представен в началото, публикуван заедно с документацията за участие и впоследствие сключеният договор се различават;

◆ сключени вече договори се изменят неоснователно и неправомерно, съкращават се срокове за изпълнение на проекти, възлагат се допълнителни услуги или изисквания.

ГЛАВА ТРЕТА. УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ПРОЦЕСА НА ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ В БЪЛГАРСКИТЕ ОБЩИНИ

В структурно отношение Глава 3 е съставена от параграфите: „Анализ на процедурата, рисковете и нарушенията при обществените поръчки, финансирани със средства от ЕС”; „Оценяване на общински инвестиционни проекти, осъществявани чрез обществени поръчки”; „Особени случаи на отклонения и криминални действия при обществените поръчки”; „Решения на проблеми в сферата на обществените поръчки, спомагащи за по-доброто им финансово управление”.

В параграф първи са описани средствата, изразходвани по програми на ЕС през първия програмен период. Средствата, изразходвани до този момент по втория период и съответно проектите, които са реализирани или се очаква да бъдат осъществени. Описани са основните етапи на провеждане на процедура финансирана със средства от ЕС, както и рисковете, които крие всеки един проект на всеки един етап от неговото осъществяване. Изведени и дефинирани са най-честите грешки, пропуски и нарушения при обществените поръчки, осъществени с европейски средства.

Съгласно чл.2, ал 1 от Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове, предоставените парични средства от тези фондове е необходимо да се управляват законосъобразно, добросъвестно във финансово отношение и да доведат до устойчивото развитие, за да се гарантира постигането на ефективност и ефикасност от тяхното използване. Това се осъществява чрез партньорство и многостепенно управление, а целта е намаляване на административната тежест за бенефициента и осигуряването на публичност и прозрачност.

За периода от 2007 до 2016 година в България посредством осъществяването на обществени поръчки са изразходвани над 62 млрд. лв. Средно за един ден в цялата страна се осъществяват над 60 обществени поръчки, по които се изразходват над 20 млн. лв. за осигуряване на публични блага в интерес на цялото общество. Основно в областта на строителството за този период над 50 % от стартиралите строителни дейности са финансирани с европейски средства.

За разглеждания почти десетгодишен период се наблюдава сериозна концентрация на изпълнителите и възложителите на обществени поръчки. В тази връзка 10 % от възложителите са осъществили 73 % от всички обществени поръчки през периода и са изразходвали около 90 % от тези над 62 млрд. лв. При изпълнителите на обществени поръчки се констатира почти същата концентрация – 10 % от всички изпълнители са извършили над 71 % от поръчките на стойност над 85% от общата изразходвана сума.

Най-скъпите обществени поръчки са в сферата на строителството, които са финансирани основно от ЕС. Общините като възложители на обществени поръчки са осъществили $\frac{1}{4}$ от всички обявени обществени поръчки за периода от 2007 до 2016 г.

Управлението на по-мащабни проекти, които се осъществяват посредством обществени поръчки е един сложен процес, който крие редица рискове. Етапите, през които обикновено минава един проект, който се финансира със средства от ЕС включват: разработване на проекта; одобряване на проекта; финансиране на проекта и изпълнение на проекта. Изпълнението се осъществява от фирма, определена след проведена процедура за обществена поръчка.

Задвижването на обществена поръчка, която се очаква да бъде финансирана от фондове на Европейския съюз, е възможно да доведе до финансови затруднения както за общината, така и за фирмата, избрана за изпълнител. Причината за това е констатирането на нарушения и

спирането на средствата към общината по съответната европейска програма.

Икономическите аргументи за възлагане на една обществена поръчка са свързани с ползите, които тя ще донесе за обществото. Те се определят в началния етап на изготвяне на една обществена поръчка, когато се изготвя и искането от отделното звено за осъществяване на обществена поръчка. Обществени поръчки, които се очертава да бъдат реализирани на много висока стойност, влизат в регистъра с рискове за възложителя.

Най-често допуснатите грешки от възложителите на обществени поръчки, финансирани със средства от ЕС са свързани с неясното формулиране на обекта на поръчката, поставянето на противоречиви или субективни критерии за избор на изпълнител, липса на свързаност между посочените изисквания към кандидатита, предмета и обема на обществената поръчка, както и непознаване на последните промени в закона.

В параграф втори се разглеждат проектите за енергийна ефективност. В няколко от разгледаните общини в глава втора, точка първа през 2016 година се реализират проекти за енергийна ефективност на сгради, собственост на общината, които не са финансирани със средства от ЕС. Реализирането на такива проекти е възможно да се разгледа като инвестиционни и към тях да се приложат традиционните инвестиционни методи.

Ключово значение при избора между различни инвестиционни проекти имат методите за оценка на инвестиционните проекти, които могат да бъдат разделени основно на две групи:

- методи, пренебрегващи дисконтирането на паричните потоци, към тях се причисляват периода на изплащане и средната рентабилност;
- методи, основаващи се на дисконтирането на паричните потоци, тук се включват: нетната сегашна стойност; вътрешната норма на

възвръщаемост; модифицираната вътрешна норма на възвръщаемост; индексът на рентабилност и дисконтовият период на изплащане.

Част от проектите на общините, реализирани чрез обществени поръчки, са инвестиционни. В тази връзка предложенията на кандидатите за изпълнение на проектите е възможно да се разглеждат и оценяват като различни инвестиционни възможности.

Най-често реализираните инвестиционни проекти, които е възможно да бъдат оценени посредством част от тези методи, са проектите за енергийна ефективност. Финансирането на тези проекти може да бъде осъществено и с лични средства, ако е отказано финансиране от фондовете на ЕС.

Ползите от осъществяването на тези инвестиции са свързани с гарантираната икономия на енергия, която посредством формула получава парично изражение. Спестените средства вследствие от реализация на такъв проект, за целите на анализа, е възможно да бъдат разглеждани като приходи от инвестиция. Приходи, с които е възможно да се изплащат част от задълженията към изпълнителя при условието, че е договорено разсрочено плащане на дължимата сума.

В параграф трети са посочени нарушенията, които се допускат при осъществяването на обществени поръчки и са причина за оцетяване на местните бюджети. Конкретните примери от българската практика за криминални нарушения са много. По данни от доклад за дейността на ДАНС нарушения се правят както при поръчките за големи инфраструктурни проекти, така и при малките обществени поръчки, свързани с изграждането на спортни площадки, градско осветление и др. Най-често няколко фирми държат монопола в определена община и само те печелят всички проекти. Тяхната „победа” се осигурява посредством специално подбрани критерии за оценка на офертите, кратки срокове за представяне на цялата необходима документация, гаранции за качество и

др. С участници, неспечелили търга, се правят договорки да не поддават жалби в съда за сметка на обещания за „спечелването“ на бъдещи проекти. Предварителна договорка между участниците и разделяне на проектите още преди подаване на офертите.

Последващият контрол на обществените поръчки, който се извършва, е поверен на АДФИ. За последните десет години се установява, че почти всяка година около 50 % от извършените обществени поръчки са незаконосъобразни.

Таблица № 2

Нарушения в областта на обществените поръчки в българските общини

Година	Проверени обществените поръчки		Констатираны нарушения в областта на обществените поръчки			Констатираны нарушения в областта на обществените поръчки в общините		
	Брой	Стойност (в хил. лв.)	Брой	Стойност (в хил.лв.)	% от проверените поръчки	Брой	Стойност (в хил.лв.)	% от проверените поръчки
2006	257	132964	161	98664	74,20%			
2007	1529	1031904	776	601293	58,27%	239	164 474	16%
2008	1364	636669	706	306839	48,19%	421	136 469	21%
2009	1140	1084241	724	660198	60,89%	503	475 697	44%
2010	1391	2203694	807	1191553	54,07%	440	555 862	25%
2011	1368	1459725	821	1060365	72,64%	492	693 987	48%
2012	1 265	9427728	701	9095786	96,48%	807	406 496	4%
2013	2484	2545272	1 376	1795562	70,54%	206	662 416	26%
2014	2440	1816103	924	889017	48,95%	55	86 116	5%
2015	1734	1679980	712	846746	50,40%	214	200586	12%
2016	2 016	843150	782	389899	46,24%	172	139 148	17%

Източник: АДФИ, собствени изчисления



Източник: АДФИ, собствено графично представяне

Фиг.4. Динамика в стойността на проверените обществени поръчки и стойност на констатираните нарушения за периода 2006 – 2016 година.

Извършените проверки от контролните органи констатираат и значителен размер на средства, които се изразходват, без за тях да бъдат извършвани обществени поръчки, въпреки че са налице всички основания по ЗОП за това (вж. Таблица 3 и Фиг.5).

Съпоставяйки общия брой и стойност на нарушенията, констатирани от АДФИ с броя и стойността на нарушенията, извършвани от служители в публични организации, може да се направи заключението, че средно над 58 % от всички нарушения са вследствие на грешки и злоупотреби от служители (вж. Фиг. 6).

Таблица № 3

Непроведени обществени поръчки в българските общини за периода 2007 -2016 г.

Години	Непроведени обществени поръчки, въпреки основания по ЗОП		Непроведени обществени поръчки, въпреки законовите основания в общините		
	Брой	Стойност (лв.)	Брой	Стойност (лв.)	%
2007	202	29 984 425	79	10 979 251	36,62%
2008	262	45 619 334	147	23 736 341	52,03%
2009	287	71 687 036	171	46 799 926	65,28%
2010	206	72366096	181	16122993	22,28%
2011	358	228 003 883	167	43 333 029	19,01%
2012	310	510 213 665	180	34 677 159	6,80%
2013	522	269 156 733	56	104 906 945	38,98%
2014	330	347 216 268	11	3 316 614	0,96%
2015	213	127 251 352	2	216 966	0,17%
2016	286	58 802 734	46	20 737 017	35,27%

Източник: АДФИ, собствени изчисления



Източник: АДФИ, собствено графично представяне

Фиг. 5. Стойност на разходвани общински средства, изискващи провеждане на обществени поръчки, но бюджетирани без процедура и в разрез с изискванията по ЗОП (2007-2016 г.)



Източник: АДФИ, собствено графично представяне

Фиг. 6. Съпоставка на стойността на нарушенията при проведени поръчки съгласно ЗОП и стойността на нарушенията от служители (2007-2016 г.)

В параграф четвърти са разгледани решенията за подобряване на финансовото управление на обществените поръчки.

„Закупуването“ на стоки и услуги от частния бизнес чрез изпълнението на обществените поръчки е една сравнително нова практика, на която ѝ предстои един дълъг път на развитие. Промени в това отношение могат да се направят в редица направления, започвайки от отстраняване на възможностите за проявление на субективизъм от страна на администрацията при избора на изпълнител чрез подобряване на методиката. Това ще намали корупцията и ще доведе до по-ефективно изразходване на публични средства.

Предлагат се множество варианти за противодействие срещу корупционните практики, но за да бъдат всички те успешни, е необходимо преди всичко ръководителите да изпълняват съвестно своите задължения.

Във всеки един от етапите на осъществяване на обществената поръчка, ако се създадат подходящите условия, корупцията може да бъде преборена. Общинските служители, отговарящи за осъществяването на дадения проект, е необходимо да бъдат образовани, опитни и честни. Да не се правят политически назначения. Процедурата на отваряне на офертите да бъде публична. По-трудно се откриват тайните договаряния между фирми, но финансовите санкции за подобни разкрити споразумения могат да послужат като средство за противодействието им.

Външните контролни органи е необходимо да имат правомощията да лишават от права фирмите, които решават да си осигурят победата чрез корупция. Стандартизирани договори е необходимо периодично да бъдат проверявани за настъпили неправомерни изменения в тях.

Агенции, които да бъдат наемани от общините да изготвят и ръководят целия процес по обществената поръчка, е един добър вариант, за да не бъдат „изкушавани“ общинските служители. Тези агенции е необходимо да бъдат на национално ниво и да имат добра репутация. Постоянният контрол и строгите санкции при констатиране на нарушение са също начин за намаляване на корупцията. Правилата и санкциите е необходимо да са такива, че отстраняването на корупцията още в началото да е от финансова гледна точка много по-изгодно от плащането на високи глоби и от разходите по заведени дела.

Най-честото нарушение, което се посочва от контролните органи, е свързано с методиката за избор на изпълнител. Възможността да се поставят субективни критерии за избор на изпълнител е една от основните причини за засилване на корупцията в сферата на обществените поръчки.

Възложителите посочват в обявлението или поканата за обществена на обществена поръчка критериите съгласно които осъществяват избора на изпълнител. Аргументите за непосочване в Закона за обществените поръчки и в Правилника за прилагане на Закона за обществените поръчки

на точни критерии за избор на изпълнител са, че те е необходимо да бъдат подбрани съобразно предмета на поръчката и потребностите на възложителя. В Закона за обществените поръчки са описани единствено документите, които могат да изискат от фирмите, които кандидатстват за изпълнение на поръчката, за да удостоверят, че отговарят на някои от посочените критерии.

Вследствие на проверки от страна на АОП, АДФИ и Сметната палата се установява, че след 2009 година значително са зачестели дискриминационните условия и са се повишили изискванията към кандидатите. В резултат на това се дава преимущество на определени участници или неоснователно се ограничават други.

Свободата да се изготви собствена методиката, по която ще се оценяват изпълнителите, има своите предимства и недостатъци. Неоспоримо нейно предимство е фактът, че тя позволява възложителят да избере онзи от участниците в конкурса за обществена поръчка, който най-добре отговаря на неговите потребности и предпочитания. Недостатъкът на този метод е, че избраните технически характеристики, избраният метод за тяхната оценка и тежестта, която те имат в общата оценка за избор на изпълнител, имат очертан субективен характер. Законодателят не задължава възложителя да посочи мотивите, обосноваващи необходимостта да се подберат критериите за избор на изпълнител. Той само посочва, че това е необходимо да се упомене в методиката, която е съставна част от цялата документация, свързана с възлагането на една обществена поръчка.

За да се избегне този субективизъм е необходимо нормативно да бъдат заложени задължителните критерии при по – големите обществени поръчки, точките към тях и формулите, по които се определя крайният резултат. Ако в някоя община се появят по-специфични потребности и съответно се налага да бъдат посочени допълнителни изисквания към

изпълнителите, тези изисквания да бъдат изчерпателно описани и изпратени за разглеждане от Агенцията за обществени поръчки. При преценка от агенцията, че исканията са основателни за тези допълнителни критерии да бъдат посочени в обявлението за обществена поръчка, те също да имат тежест при формирането на крайната оценка за избор на изпълнител. Тяхната тежест в крайната формула да бъде определена от агенцията.

В този параграф е изработена и детайлно описана методика за избор на изпълнител на обществена поръчка в сферата на доставките, строителството и услугите, която осигурява най-доброто съотношение между цена и качество и премахва субективизма.

Предложението от автора в случая е комплексната оценка за избор на изпълнител на обществена поръчка да съдържа следните компоненти, подробно описани в дисертационния труд:

$$КО = Ц * T_1 + С * T_2 + Г * T_3 + В * T_4 + М * T_5 + Р * T_6$$

където:

КО – комплексна оценка;

Ц – предложена цена;

С – срок на изпълнение;

Г – гаранционен срок (когато става въпрос за доставка);

В – подробна времева програма на всяка дейност;

М – мерки, свързани с качествено изпълнение на поръчката, опазване на околната среда и осигуряване на безопасни и здравословни условия на труд;

Р – оценка на разходите през целия жизнен цикъл;

$T_1, T_2, T_3, T_4, T_5, T_6$, – тегла във формулата.

Тази формула е приложима в сферата на строителството. За сферата на доставките тя може да бъде модифицирана на:

$$КО = Ц * T_1 + С * T_2 + Г * T_3 + Р * T_{14}$$

Обществените поръчки за услуги също имат своите характерни черти, отличаващи ги от другите два вида. За да отговаря в по-голяма степен на изискванията за избор на изпълнител в тази област, предложената формула може да бъде променена по следния начин:

$$КО = Ц * T_1 + С * T_2 + М * T_3$$

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настъпилите промени в политическата система на Република България в края на деветдесетте години на миналия век, оказват значима роля върху териториалното разделение и административното управление на бюджетните звена. Предоставят се повече правомощия на общинските съвети и общинската администрация, при решаването на проблеми на местно равнище. За тази цел те имат правото да изготвят собствени бюджети, които са част от държавния бюджет. Необходимостта да се предоставят повече права и отговорности на местните власти се аргументира с факта, че в различните региони местното население има различни предпочитания по отношение на предоставяните му публични блага. Местните власти са в непосредствен контакт с населението и поради тази причина са запознати с неговите проблеми и потребности.

С предоставянето на повече права и отговорности на местната власт се разширяват и икономическите ѝ функции. Тя задоволява възникващите потребности от блага на местно ниво и стимулира икономическия растеж в съответния регион.

Всички по-големи разходи, които общините правят за строителство, ремонти, закупуване на храни и материали се осъществяват посредством провеждането на обществени поръчки.

Обществените поръчки са инструмент и за развитие на определени сектори на икономиката. Приоритетното инвестиране в инфраструктурни обекти и подобряване на енергийната ефективност на обществени и жилищни сгради чрез обществени поръчки е основание да се направи изводът, че те са средство за въздействие върху икономическото и социално развитие в страната.

По време на осъществяването на обществени поръчки от местната власт, често се констатира от проверяващите органи нарушения и грешки, които са причина за неефективно изразходване на общински и европейски средства. Най – често нарушенията при обществените поръчки са вследствие на корупция. Възможност за корупция има на всеки етап от осъществяването на една обществена поръчка. Изготвената методология за избор на изпълнител създава предпоставки за корупция и на двата етапа от провеждането на процедура за обществена поръчка:

- на етап вземане на решение за откриване на процедура за възлагане на обществена поръчка – след предварителна договорка между служители на общината и определена фирма - се изготвя методология осигуряваща победата ѝ. Тя се публикува в обявлението за обществена поръчка и съдържа изисквания и технически характеристики, които са така подбрани, че единствено въпросният участник да отговаря на тях. Това е най-често срещано нарушение;

- на етап разглеждане, оценка и класиране на офертите от комисията има възможност да се предложи парична сума на служителите, избрани да бъдат комисия за избор на изпълнител. В резултат на това те по-благосклонно ще разглеждат определена оферта. Точкуването, съобразно избраната методология, ще е в нейна полза. Възможно е и политически натиск върху служителите, за да спечели фирма, която е техен „спонсор“ .

Премахването на субективизма при изготвяне на методиката за избор на изпълнител е средство да се ограничи корупцията. Това може да бъде постигнато чрез изготвянето на методика на национално равнище за всеки вид обществена поръчка. Усъвършенстването на методиката ще осигури и едно по-ефективно управление и изразходване на публичните средства.

III. НАСОКИ ЗА БЪДЕЩИ ИЗСЛЕДВАНИЯ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИЯТА

С посочените основни изследователски насоки, влизащи в обхвата на дисертационния труд, проблематиката по въпросите, свързани с обществените поръчки, не се изчерпва. Темата продължава да бъде актуална и може да се посочат следните насоки за бъдеща изследователска работа по въпроса:

1. Изследване на обществените поръчки, които се осъществяват от държавните органи и от търговските дружества, които се разпореждат със средства от държавния бюджет.

2. Изследване на обществените поръчки, които се осъществяват от най-големите възложители на обществени поръчки - болниците. Спецификите при осъществяването на обществените поръчки от тях.

3. По-обстойно изследване на обществените поръчки с обект „строителство“, които макар и като брой да са най-малко, за тях се изразходват най-много средства, както лични ,така и от фондове на ЕС.

IV. СПРАВКА ЗА НАУЧНИТЕ И НАУЧНО-ПРИЛОЖНИ ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Първо. Вследствие на обстойно разглеждане нормативните документи в областта на обществените поръчки от 1997 до 2016 година се идентифицират основните промени, настъпили в законодателството, и се очертават необходимите промени в бъдеще за премахване на субективизма при избор на изпълнител на обществена поръчка, водещ до нарушения на финансовите интереси на общините, като възложител. На база на анализа на системата, процедурите и пазара на обществените поръчки в България се извежда и дефинира същността на процеса на осъществяване на обществени поръчки в неговия процесуален и институционален аспект.

Второ. На база на анализ на публични данни за обществените поръчки, провеждани от българските общини, се извежда групировка и идентифицира структурна специфика на основните видове разходи, бюджетирани чрез обществени поръчки, насочени за задоволяване на потребностите на местното население съобразно критерия големина на общини - възложители.

Трето. Чрез емпирико-приложен анализ на процедурите за обществени поръчки, провеждани в българските общини, са разкрити и обобщени ключови основни грешки, пропуски и криминални нарушения, които могат да бъдат да бъдат допускани на всеки един етап от осъществяване на дадена обществена поръчка по реда на ЗОП.

Четвърто. На база на анализа на обществени поръчки, финансирани със средства от ЕС, са очертани основните етапи на осъществяване на процеса, както и рисковете пред неговото финализиране, грешките, пропуските и нарушенията, които водят след себе си до спиране на

изплащаните средства към общината по съответната програма и ерозират нейната финансова стабилност.

Пето. Дефинирани са основни мерки за борба с корупцията, вследствие на която се нарушават основните принципи, заложи в ЗОП. Обосновава се и предлага методика за избор на изпълнител на обществена поръчка, в сферата на доставките, услугите и строителството, която да бъде прилагана като методика на национално ниво, с оглед премахване на субективния елемент при избор на изпълнител, което се идентифицира като основна причина за непостигане на най-доброто съотношение между цена и качество при доставката на публични блага и съответно създава среда за неефективно изразходване средствата от местните бюджети.

V. СПИСЪК С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ДОКТОРАНТА

Статии:

1. Костова, Г. Недостатъци на методиката за оценка на офертите за обществени поръчки в общините. // *Бизнес посоки*, Бургас, 2016, № 1, с. 76-83 (ISSN: 1312-6016).
2. Костова, Г. Корупционни практики в областта на обществените поръчки в българските общини. // *Годишен алманах „Научни изследвания на докторанти“*, кн 11, АИ Ценов, 2016, с. 104-117 (ISSN: 1313-6542).

Доклади от научни конференции:

1. Костова, Г. Характеристика и особености на гаранциите за обществени поръчки в българските общини. // Сборник с доклади Юбилейна международна научна конференция, АИ Ценов, 2015, с. 540-544 (ISBN: 978-954-23-1105-8).
2. Костова, Г. Иновация при обществените поръчки – застраховка „Гаранция“ // Сборник с доклади Национална конференция с международно участие, АИ Ценов, 2016, с. 319-322 (ISBN: 978-954-23-1193-5).
3. Костова, Г. Състояние и перспективи за развитие на сектора обществени поръчки в България в рамките на Стратегия 2014-2020 г. // Сборник с доклади: Международна научнопрактическа конференция, АИ Ценов, 2017, с. 386-391 (ISBN: 978-954-23-1239-0).

VI. ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ОРИГИНАЛНОСТ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертационният труд в обем от 252 стр. под заглавие: „Финансово управление на обществените поръчки в българските общини.“ е автентичен и представлява собствена научна продукция на автора. В него са използвани авторски идеи, текстове и визуализация чрез графики, схеми, таблици и формули, като са спазени всички изисквания на Закона за авторското и сродните му права чрез надлежно цитиране и позоваване на чужда авторска мисъл, както и данни, включително:

1. Постигнатите в дисертационния труд резултати и изведени приноси са оригинални и не са заимствани от изследвания и публикации, в които авторът няма участия.
2. Представената от автора информация във вид на копия на документи и публикации, лично съставени справки и др. съответства на обективната истина.
3. Научните резултати, които са получени, описани и/или публикувани от други автори, са надлежно и подробно цитирани в библиографията.

.....
Докторант Гергана Костова