

ФИНАНСОВИТЕ КОРЕКЦИИ ПО ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ КАТО КОРЕКТИВЕН МЕХАНИЗЪМ ЗА ЗАЩИТА НА ПУБЛИЧНИТЕ БЮДЖЕТНИ РАЗХОДИ

Станислава Цветкова¹
e-mail: stanislava.nik@gmail.com

Резюме

Статията има за цел да анализира финансовите корекции по обществени поръчки като един от основните корективни механизми за защита на публичните бюджетни разходи. За постигането на тази цел са изпълнени три задачи: 1) Представени са превантивните и корективните механизми за защита на публичните разходи; 2) разкрита е организацията на контролните механизми по отношение на обществените поръчки и налагането на финансови корекции в България и 3) очертан е приносът на две международни организации към темата – Организацията за икономическо сътрудничество и развитие и Световната банка. Използваните изследователските методи са историко-логически анализ и анализ на съдържанието. Резултатът от изследването е критичен анализ и обобщение, които допълват българската аналитична литература в областта.

Ключови думи: финансови корекции, обществени поръчки

JEL: H57, F15, G28

Увод

Европейският съюз (ЕС) е разработил, а неговите държави членки прилагат, различни превантивни и корективни механизми и действия за защита на общия европейски бюджет и своите национални бюджети от незаконни или неправомерни разходи. Превантивните механизми обхващат предварителни проверки и прекъсвания или спирания на плащанията. Корективните механизми включват различните видове финансови корекции, налагани от Европейската комисия на държавите членки или от държавите членки на бенефициентите, както и събиранията на суми от получателите на плащания от ЕС (Boneva, 2014). Там, където превантивните механизми не са били ефективни, се прибегва до използване на корективни механизми, които представляват крайна мярка за възпитаване на финансова дисциплина в бенефициентите на средства от бюджета на ЕС. Корективните механизми

¹ Докторант, катедра „МИО и бизнес“, факултет „Международна икономика и политика“, УНСС

най-често съпътстват изпълнението на обществени поръчки, изпълнението на които се осъществява с финансиране от общия европейски бюджет или националния бюджет (Boneva, Petkov, 2019).

Финансовите корекции по отношение на земеделието и развитието на селските райони винаги оказват пряко нетно въздействие върху бюджета на ЕС чрез събирането на неправомерно изразходени суми, което води до възстановяването им в бюджета на ЕС.

В рамките на политиката на сближаване държавите членки имат възможност да извършат замяна на недопустимите разходи с нови допустими разходи и по този начин да не изгубят финансирането от ЕС.

При други видове управление финансовите корекции се използват за извършване на корекции, преди да се стигне до възстановяване към ЕС.

Превантивни и корективни механизми за защита на публичните бюджетни разходи

Превантивни механизми

Държавите членки на ЕС използват редица превантивни механизми за защита на бюджета на ЕС, както и на своите национални бюджети. Съществува тенденция да се използват във все по-голяма степен мерки, чрез които неправомерните разходи се предотвратяват (European commission, 2016).

При *споделеното управление* (което се прилага при разходите за общата селскостопанска политика и при политиката на сближаване) държавите членки носят основната отговорност за гарантиране на това, че изплащанията от бюджета на ЕС разходи са законосъобразни и правомерни.

Европейската комисия осъществява надзор върху тези плащания, основан на резултатите от извършваните от европейските и от националните органи одити, разследванията на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) и на всякаква друга информация, доведена до нейното знание, в която се посочва системен недостатък или сериозни некоригирани нередности. Ключовите елементи, които показват ефективното функциониране на системата за мониторинг и контрол, се преоценяват постоянно, за да се предотвратяват неправомерни плащания.

При прякото и непрякото управление се предприемат превантивни мерки, под формата на *проверки* от отговорните служби на Европейската комисия, относно допустимостта на разходите, декларирани от бенефициентите.

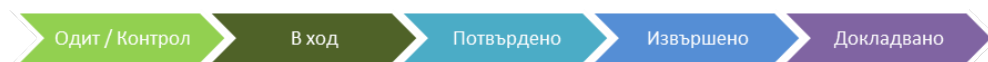
Предварителните проверки са част от процесите на управление на програмите и имат за цел да гарантират законосъобразността и редовността на разходите, които се плащат. Европейската комисия предоставя също така и *указания* по договорни въпроси, с цел да гарантира ефикасно управление на финансирането и по-малък риск от нередности. Защитата на финансовите

интереси на Съюза се осигурява също така чрез *системата* на стопански субекти за *ранно откриване и отстраняване* (Early detection and exclusion system, EDES) на Европейската комисия (Бонева, 2011).

Корективни механизми

Значителна част от разходите на Европейския съюз, като например разходите за сближаване, научни изследвания и развитие на селските райони, имат многогодишен характер (Boneva, Petkov, 2020). Той се взема предвид при разработването и осъществяването на корективни мерки и при оценката на резултатите от тях, съгласно член 32 от Финансовия регламент на Европейския съюз (European parliament, Council of the European Union, 2012).

Корективните механизми са два типа – финансови корекции и възстановявания, и се извършват на всички етапи от жизнения цикъл на дадена програма, след като е направен разходът и/или плащането. Корективните механизми се прилагат (от Европейската комисия спрямо държавите членки) като крайна мярка, в случай че превантивните механизми са се оказали неефективни.



Източник: European commission (2016).

Фигура 1: Последователност на корективните действия за защита на публичните бюджетни разходи

Финансовите корекции „в ход“ са предварителният етап, при който процедурата по налагане на финансова корекция е започнала, но процесът по изразяване на възражения от съответната държава членка все още не е приключил. Посочените суми са само предварителни прогнози от службите на Комисията, които може да бъдат променяни. От това следва, че те са предложени, но все още не са приети от държавите членки, нито пък от страна на Комисията е взето решение.

Финансовата корекция е „потвърдена“, след като бъде приета от държавата членка или за нея бъде взето решение от Комисията.

Финансовата корекция се счита за „извършена“, когато корекцията е направена и записана в отчетите на Комисията, което означава, че финансовата трансакция е била валидирана от отговорния разпоредител с бюджетни кредити в следните случаи: приспадане от искането за междинно или окончателно плащане (Бонева, 2008b), нареждане за събиране на вземания и/или за отмяна на бюджетни кредити.

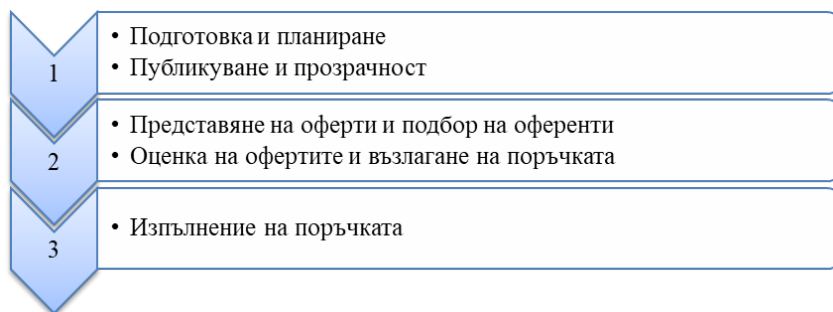
Европейската комисия регулярно публикува наръчници и стратегически документи, целящи да внесат яснота за публичните органи с цел същите да прилагат нормативната уредба законосъобразно, целесъобразно и прозрачно.

През 2018 г. е публикуван един такъв полезен документ – ръководство за специалисти за възлагането на обществени поръчки и относно избягването на най-често допусканите грешки при проекти, финансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове (European commission, 2018).

Комисията си поставя за цел документът да бъде в помощ на възложителите на обществени поръчки в европейските държави членки, региони и градове, като ги преведе през всички етапи на процеса, откроявайки областите, в които обикновено се допускат грешки, и начините, по които те могат да бъдат избегнати.

Комисията приема, че обществените поръчки, възлагани в условия на ефективност, ефикасност, прозрачност и професионализъм, са от съществено значение за укрепването на единния пазар и стимулирането на инвестициите в Европейския съюз. Те представляват и една от основните възможности, чрез които европейските граждани и предприятия могат да реализират предимствата на политиката на сближаване. Последното издание на ръководството е изготвено от службите на Комисията, работещи в областта на обществените поръчки, както и посредством консултации със съответните експерти от държавите членки. То е един от основните елементи на амбициозния план за действие в областта на обществените поръчки и допринася за постигането на целите на приетия неотдавна пакет на ЕС за обществените поръчки. Чрез тази инициатива и избрания инструмент, както и чрез други инициативи на Комисията в тази област, се цели продължаване на политиката и ползата на публичните органи при възлагането на обществени поръчки в държавите членки, регионите и градовете и да се засили въздействието на публичните инвестиции в полза на гражданите и на икономиката на ЕС.

Ръководство е структурирано около основните етапи на процедурата, свързана с обществени поръчки, от планирането до изпълнението им. В него са подчертани проблемите, за които да се внимава, и потенциалните грешки, които да се избягват, както и конкретни методи или инструменти.



Източник: European commission (2018).

Фигура 2: Основни етапи на процедура по обществени поръчки

Организация на контролните механизми по отношение на обществените поръчки и налагането на финансови корекции в България

В българското законодателство обществени поръчки съществуват още от края на XIX век (Христов, 2008). Законът за публичните търгове от 1883 г. е първият закон, който урежда ефективното изразходване на държавни средства. По-късно се приемат и редица други закони, целящи подобряването на ефективността при изразходване на публични средства, в т.ч. Закон за обществените предприятия през 1921 г., Закон за извършване на доставки и работи за сметка на държавата през 1948 и др., които отразяват съответните промени в икономическите и обществени условия в България през историческите периоди, през които са действали (Христов, 2008). Създадените държавни монополи след 1944 г. водят до липса на конкуренция и до голяма степен до отпадане на необходимостта от държавно регулиране на процеса по изразходване на публични средства.

След 1989 г., с появата на частния сектор в икономиката и конкуренцията на пазара, възниква необходимостта от законово уреждане на обществените поръчки и изразходването на публични средства чрез тях. Първите стъпки в тази посока се правят през 1997 г. с въвеждане на Закон за възлагане на държавни и общински поръчки, който обаче не съумява да регулира процеса в цялост. Всички последователни стъпки в процеса на регулиране и изразходване на публични средства довеждат до приемането през 1999 г. на Закон за обществените поръчки (ЗОП).

Приетият през 1999 г. закон е основата, на която се градят всички последвали промени и допълнения. За първи път в него се дефинират основни понятия като дефиниция, възложители, правила за възлагане и провеждане на тръжните процедури. В последствие законът е допълнен и изменен многократно, а законодателството в страната съобразено с транспонираните европейски директиви в областта.

Основните промени в българското законодателство в областта на обществените поръчки са направени през април 2016 г., когато са направени съществени изменения в ЗОП, в синхрон с Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО (European parliament, Council of the European union, 2014). От 1 март 2019 г. е налице една поредна редакция на важни текстове от закона, като основните изменения в него, свързани с прилагане на електронни средства за възлагане и оценка на постъпилите оферти, са в сила от месец ноември 2019 г.

Тематиката се радва на широк изследователски интерес от страна на български и чуждестранни автори (Горанова, 2008; Бонева, 2008а; Кацарова, Петкова, Попова, и Андонова, 2018; Терзиев, 2019; Иванова, 2019; Горанова, 2020 и др.).

Законът за обществени поръчки и Правилника за прилагане на закона за обществени поръчки са динамично променящи се нормативни документи, което поставя предизвикателство пред авторите в областта. Именно това е причината голяма част от публикациите по темата да са статии, наръчници, методически указания на контролни органи и одитни доклади за извършени нарушения и препоръки за прилагане на добри практики. Основни институционални автори по темата са Агенцията по обществени поръчки, Агенцията за държавна финансова инспекция, Сметна палата, Изпълнителна агенция Одит на средствата от Европейския съюз и др.

Агенцията по обществени поръчки (АОП) е създадена на 12.03.2004 г. с Постановление № 56 на Министерски съвет от 2004 г. съгласно Закона за обществените поръчки, който е в сила от 1.10.2004 г. и с приемането на който се предвижда създаването на самостоятелна административна структура в тази област.

Дейността, структурата, организацията на работа и съставът на Агенцията по обществени поръчки се регламентират от Устройствен правилник. Агенцията е подчинена на Министъра на финансите и го подпомага при осъществяването на държавната политика в областта на обществените поръчки.

Приоритет на АОП е да осигури ефективност на системата за обществени поръчки в България, съблюдавайки принципите за:

- публичност и прозрачност;
- свободна и лоялна конкуренция;
- равнопоставеност и недопускане на дискриминация.

Съгласно сега действащата редакция на Закона за обществени поръчки (2020) всички възложители на обществени поръчки са длъжни да изпращат в Агенцията, в електронен вариант, чрез специален софтуер, документи за обществени поръчки, по утвърдена форма, касаещи процеса на обявяване, изпълнение и провеждане на поръчките.

Едни от основните функции и преимущества на Агенцията са, че тя води редица регистри и съдържа ценна база данни, свързана с изпълнението на обществени поръчки в България и разходването на публични средства.

Една от функциите, вменени на Агенцията, е осъществяване на предварителен контрол и мониторинг на пазара на обществени поръчки, контрол и мониторинг над възлаганията, мониторинг за спазване на закона, неговите принципи и разпоредби.

АОП е един от органите, които наблюдават най-стриктно възложителите и прилагането на разпоредбите на ЗОП. Възложителите са субекти на обществените поръчки, които разходват бюджетни средства или извършват дейности с обществено значение. Такива са държавните органи, кметовете на общини, висшите училища, здравно осигурителните и пенсионни фондове, държавните предприятия и др. Изпълнител на обществена поръчка е участник в процедура за възлагане на обществена поръчка, с когото възложителят е сключил договор за обществена поръчка. Обекти на обществени поръчки са доставките на стоки, предоставянето на услуги, строителството.

АОП отчита предизвикателствата и осъществява мониторинг над грешките на възложителите. Именно поради тази причина, методическите указания на експертите ѝ, както и Практическото ръководство за прилагане на законодателството в областта на обществените поръчки, издадено през 2017 г., са най-съществените документи и публикации, свързани с правилата и принципите за прилагане на ЗОП. В това ръководство АОП тълкува за възложителите европейската и националната правна уредба, чрез натрупания опит и примери, изяснява някои от спорните законови разпоредби и представя практически примери в областта.

При преглед на стратегическите документи и автори в областта, освен органа, осъществяващ предварителен контрол, неотменно присъстват контролните органи, осъществяващи последващ контрол над действията на възложителите, с национално и европейско финансиране, а именно Агенцията за държавна финансова инспекция, Сметна палата и Изпълнителна агенция Одит на средствата от Европейския съюз.

Що се отнася до Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ) в областта на обществените поръчки, следва да бъде отбелязано, че на финансова инспекция подлежат всички бюджетни организации включително и органите на съдебната власт; всички държавни предприятия по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон; търговските дружества с блокираща квота държавно или общинско участие в капитала, както и техните дъщерни дружества, в които притежават блокираща квота; юридическите лица, които имат задължения, гарантирани с държавно или общинско имущество; юридическите лица по Закона за юридическите лица с нестопанска цел и неперсонифицираните сдружения, в които държавата или общината участват пряко или косвено

в имуществото им; лицата, финансирани със средства от бюджета или със средства от ЕС (Бонева, 2011), както и лицата, за които друг специален закон предвижда, че подлежат на финансова инспекция по Закона за държавната финансова инспекция (2006).

АДФИ има правомощията в областта на контрола върху обществените поръчки в две форми: финансова инспекция и проверка по чл. 238, ал. 4 от ЗОП или иначе казано извършва периодични последващи проверки относно спазване режима на обществените поръчки на възложители, които не попадат в обхвата на Закона за държавната финансова инспекция, въз основа на одобрен годишен план.

Финансовата инспекция е форма за упражняване на последващ външен контрол (Бонева, 2008а) спрямо възложителите на обществени поръчки. Като форма на контрол проверката е изцяло регламентирана в чл. 239-241 от ЗОП (2020) и се отнася не само до дейността по възлагане на обществени поръчки, но включва и контрол по изпълнение на договорите за обществени поръчки и на рамковите споразумения.

АДФИ има различен обхват на контролна дейност в областта на обществените поръчки, според това дали тя се извършва въз основа на постъпили молби, жалби и сигнали от държавни органи, физически и юридически лица или въз основа на утвърден от директора на АДФИ годишен план за финансови инспекции.

Резултатите от извършените проверки по въпросите, посочени в заповедта за възлагане на финансова инспекция, се отразяват в доклад, който се връчва на ръководителя на проверената организация или лице. Когато в хода на извършване на финансовата инспекция са установени нарушения на нормативните актове в областта на обществените поръчки (без изключение) и не са изтекли сроковете за търсене на административнонаказателна отговорност, финансовите инспектори съставят и актове за установяване на административни нарушения.

Организацията залага ежегодни цели за всяка текуща година, като един от приоритетите ѝ е ефективен контрол в областта на обществените поръчки, установяване на нарушения, предприемане на действия по компетентност и предоставяне на информация относно изпълнението на ЗОП на Министерския съвет с годишния отчет на АДФИ, с оглед усъвършенстване на правната рамка. За целта институцията изготвя доклади от осъществените проверки, както и ръководства.

По-важен документ, който следва да бъде разгледан е Ръководство за унифициране на последващия външен контрол в областта на обществените поръчки, упражняван от Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция и разработен съвместно от двете ведомства (Сметна палата, Агенция за държавна финансова инспекция, 2017).

Ръководството е разработено съвместно от Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция в изпълнение на мярка 12.3 от Националната стратегия за развитие на сектора обществени поръчки в България за периода 2014 – 2020 г. То има за цел да представи основните характеристики и насоки на последващия външен контрол, упражняван от Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция по силата на Закона за Сметната палата, Закона за държавната финансова инспекция и чл. 238 от Закона за обществените поръчки (2020), както и подходът, прилаган от двата органа при извършването на проверки в областта на обществените поръчки.

Сметната палата осъществява дейността си в областта на контрола върху обществените поръчки, само по план, въз основа на Годишна програма за одитната дейност (Закон за Сметната палата, 2015). Сметната палата не извършва одити по сигнали, жалби и искания от държавни органи, физически и/или юридически лица. Единствено Народното събрание има право да възлага на Сметната палата извършването на до пет одита годишно.

Проверките на обществени поръчки в рамките на конкретен одит се извършват въз основа на извадка. Извадката включва само процедурите и другите действия по възлагане (публични покани, свободно възлагане), които са извършени през одитирания период и ще бъдат проверени при одита. Когато броят на възложените обществени поръчки за одитирания период е незначителен се извършва пълна проверка.

Когато по време на одита са установени нарушения на ЗОП и не са изтекли сроковете за търсене на административнонаказателна отговорност, одиторите от Сметната палата предприемат действия за съставяне на актове за установяване на административни нарушения по реда на Закона за административните нарушения и наказания. Установеното от одиторите при проверките на включените в извадката процедури или други действия по възлагане, вкл. установените административни нарушения, се отразяват в проект на одитен доклад. В него се включват и препоръки за отстраняване на установени слабости, пропуски и нарушения, вкл. в областта на обществените поръчки. Проектът на одитен доклад се връчва на ръководителя на одитираната организация за становище. След изтичане на срока за възражения, проектът на одитен доклад се внася за разглеждане от Сметната палата, която го приема с решение. Окончателните одитни доклади, в които се съдържат констатации за извършени нарушения в областта на обществените поръчки, се изпращат на изпълнителния директор на Агенцията по обществени поръчки. При наличие на констатации за установени нарушения на Правилника за прилагане на Закона за обществените поръчки, съответните части от одитния доклад се изпращат на АДФИ за търсене на административнонаказателна отговорност. Окончателните одитни доклади се оповестяват чрез интернет страницата на Сметната палата или по друг подходящ начин.

Взимайки предвид функциите и правомощията на двете институции, както и особено важната им роля при осъществяване на последващия контрол над обществените поръчки, от изключителна важност за всички възложители е да следят за методическите указания, наръчници и ръководства, съдържащи добри практики в областта на подготовката, възлагането и изпълнението на обществени поръчки.

Именно поради тази причина ръководството, което бе споменато в предните редове, съдържа ценни указания и насоки на последващия външен контрол, в т.ч.: проверка на проведени процедури за възлагане на обществени поръчки; проверка на сключени писмени договори за доставки, услуги или строителство (без да са предшествани от процедура или друг ред за възлагане по ЗОП); проверка на първични счетоводни документи за извършени разходи за доставка на стоки, услуги или строителство (Сметна палата, Агенция за държавна финансова инспекция, 2017).

Основните проверки, извършвани при последващ външен контрол, както и указания към възложителите, посочени в ръководството, включват: проверка за наличие на вътрешни правила за възлагане на обществени поръчки; проверка за пълнота на документацията, свързана с възлагане на обществени поръчки; проверка за спазване на задължението за поддържане на профил на купувача; проверка за спазване на сроковете и реда за оповестяване на процедурите; проверка на критериите за подбор на участниците; проверка на критерия за оценка на офертите; проверка на работата на комисията; проверка на решението за определяне на изпълнител; проверка на сключването на договор за обществена поръчка; проверка на прекратени процедури; проверка на възлагане на запазени обществени поръчки; проверка на процедури на договаряне без предварително обявление и на договаряне без предварителна покана за участие; проверка на извършените възлагания чрез публично състезание или чрез пряко договаряне; проверка на извършените възлагания чрез събиране на оферти с обява или чрез покана до определени лица; проверка на възлагането на обществени поръчки без провеждане на процедура; и проверка на изпълнението на договорите за обществени поръчки.

Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ (ИА ОСЕС) към Министерство на финансите, е една от институциите в България, публикуваща значими и последователни материали, свързани с анализ на нередностите в областта на обществените поръчки.

ИА ОСЕС е орган за осъществяване на специфични одитни дейности по фондове и програми на ЕС в съответствие с международните споразумения за предоставяне на средства от ЕС и приложимите регламенти на ЕС, отнасящи се до управлението и контрола на предоставените средства от Европейския фонд за регионално развитие, Кохезионния фонд, Европейския

социален фонд, както и по други фондове и програми, по които Република България получава финансиране от ЕС и от други донори.

Изпълнителната агенция е определена за Одитен орган и за Независим одитен орган за извършването на одит за акредитация на органите по всички оперативни програми, съфинансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове.

Традиционно, агенцията публикува анализ на грешките през различните програмни периоди, установени от Одитния орган за програми, финансирани от ЕС. Агенцията следва последователен подход в огласяването на редица анализи и ръководства за добри практики, включващи:

- Традиционен анализ на нередностите в областта на обществените поръчки, установени от Одитния орган за програми, финансирани от ЕС за програмен период 2014 – 2020 г.
- Анализ на нередностите в областта на обществените поръчки, установени от Одитния орган при одитите за приключване на оперативните програми за програмен период 2007 – 2013 г.
- Анализ на грешките в обществени поръчки от одитите по приключване, който съдържа обобщения за често срещани нередности, свързани с възлагането на обществените поръчки, установени през 2015 г. при одитите на операциите по оперативните програми, съфинансирани от Структурните и Кохезионния фонд на Европейския съюз.
- Анализ на нередностите в областта на обществени поръчки, установени от Одитния орган в одитите на операциите.
- Анализ на грешките в оперативните програми, структурирани около основните етапи на процедурите по обществени поръчки от планирането до изпълнението им. В него са подчертани проблемите, за които да се внимава, и потенциалните грешки, които да се избягват, както и конкретни методи или инструменти.

Някои международни организации, които публикуват аналитични документи, свързани със защитата на бюджета на ЕС и националния бюджет

Разходването на национални и европейски средства са обект на анализ на редица международни организации. Като по-значими сред тях следва да бъдат открити Организацията за икономическо сътрудничество и развитие и Световната банка.

Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) публикува аналитичния документ „Политиката при администрирането на нередности при възлагането на обществени поръчки и прилагането на фи-

нансови корекции“, с автори Боян Иванов и Радина Томанова от „Димитров, Петров & Ко.“ под ръководството на Паоло Магина, ръководител на звено за обществени поръчки в ОИСР и Питър Берг Матиасон от отдела „Проучване и консултации по политики в звеното за обществени поръчки“. Принос към тази публикация има и Здравка Пекова, местен координатор на ОИСР в България за този проект (Иванов, Томанова, 2017).

След извършена през 2014 и 2015 г. оценка, Европейската комисия е идентифицирала в България липса на компетентност, което означава, че страната не е изпълнила предварителните условия относно капацитета в областта на обществените поръчки за ползване на Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), съгласно Директива 2014/24 за обществените поръчки. В резултат, Европейската комисия се свърза с Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, за да разработи и изпълни, заедно с България, проект за развиване на административния капацитет, обучение и разпространяване на информация, осигуряване на ефективно прилагане на правилата за обществени поръчки чрез подходящи механизми. Проектът е разработен в контекста на Плана за действие по предварителните условия на България и е насочен към следните три групи институции:

- Управляващи органи, Сертифициращи органи и Одитиращи органи на ЕСИФ, както и конкретни служители отговорни за първо и второ ниво на контролни проверки на разходите по обществени поръчки;
- Агенцията по обществени поръчки;
- Общини и други органи прилагащи обществени поръчки, като бенефициенти на ЕСИФ.

Като начин за осигуряване на въздействието от проекта и за да постигне максималното възможно разпространение е решено да се разработи общо ръководство за практическо приложение на новото законодателство в областта на обществени поръчки, прието през април 2016 г., във връзка с транспониране на Директивата на ЕС (Иванов, Томанова, 2016).

Общото ръководство за прилагане на законодателството в областта на обществени поръчки е информативен документ, който се занимава с основите на обществените поръчки, чрез предоставяне на препратки към приложимото правило на закона и съдържа интерпретации на практически и правни аспекти. Като един от основните резултати от проекта, Общото ръководство за прилагане на законодателството в областта на обществени поръчки в България е насочено към служители по обществени поръчки с различен професионален произход от публичния и частния сектор. То ще подпомогне обучението на служители по обществени поръчки и ще повиши професионализма. То е лесно за употреба референтно ръководство за обществени покупки извършвани от класически възлагащи органи.

Световната банка извършва функционален преглед на Агенцията по обществени поръчки в България, в резултат на което ще предложи методика за измерване на изпълнението в областта на държавните поръчки, съгласно споразумението за предоставяне на възмездни консултантски услуги. В изпълнение на Националната стратегия за развитие на сектора на обществените поръчки в България за периода 2014 – 2020 г., България е транспонирала европейското законодателство в тази област чрез Закона за обществените поръчки, в сила от 15 април 2016 г. Сега, когато правната уредба е налице, България е ангажирана да изгради надеждна система за възлагане на обществени поръчки, целта на която е съчетаването на икономическа ефективност и честност. Съгласно горепосоченото споразумение, Световната банка ще извърши функционален преглед като анализира бизнес архитектурата, човешките ресурси и архитектурата на Агенцията по обществени поръчки по отношение на информационните и комуникационни технологии. Споразумението предвижда също приемане на методика за оценка на изпълнението в областта на обществените поръчки, която да се опре на най-добрите международни практики. Методиката е инструмент, който оценява осем измерения на изпълнението в системата на държавните поръчки, а именно: 1) конкуренция; 2) навременност; 3) ефективност; 4) ефикасност при изпълнение; 5) прозрачност; 6) качество; 7) управление на договорите и 8) справедливост.

Важна роля в постигането на целта за постигане на качествени услуги/дейности/стоки е предоставяне на навременно, икономически ефективно, прозрачно и честно разходване на ресурсите чрез ЗОП. При изготвяне на оценката екипът от експерти на Световната банка ще представи примери за най-добри практики, свързани с цикъла от дейности по обществените поръчки и най-добри пазарни практики от държавите членки на ЕС, с особен акцент върху осемте измерения на системата на обществените поръчки. Целта е да се изготвят препоръки как да се подобри ефективността на системата за обществени поръчки като се използва методологията, измерваща осемте горепосочени измерения.

Заклучение

Основната цел на финансовите корекции е да се гарантира, че от бюджета на ЕС се финансират само законосъобразни и целесъобразни разходи. В рамките на споделеното управление на европейски бюджет, държавите членки носят основната отговорност за установяване на недължимо платени суми и събирането им от бенефициентите. В Република България основните органи, които участват в процеса по контрол и налагане на финансови корекции по обществени поръчки са Агенцията по обществени поръчки, Агенцията за държавна финансова инспекция, Сметна палата и Изпълни-

телна агенция Одит на средствата от Европейския съюз. Тези институции са автори и на голям брой наръчници, методически указания, анализи и общения на добри практики в помощ на възложителите и изпълнителите на обществени поръчки.

Използвана литература

- Бонева, С. (2008а). Методи за сравнителен анализ на тръжни оферти, в Сборник доклади от научна конференция „Конкурентоспособен растеж на българската индустрия“, УИ „Стопанство“, УНСС, София, с. 291-300. (Boneva, S., 2009, Metodi za sravnitelnen analiz na trazhni oferti, v Sbornik s dokladi ot nauchna konferentsia “Konkurentosposoben rastezh na balgarskata industria”, UI „Stopanstvo“, Sofia, s. 291-300).
- Бонева, С. (2008b). Паричните потоци от ЕС към България: авансови, междинни и окончателни плащания, в Сборник доклади от научна конференция „Теория и практика на финансовите престъпления“, УИ „Стопанство“, София, с. 248-255. (Boneva, S., 2008b, Parichnite pototsi ot ES kam Bulgaria: avansovi, mezhdinni i okonchatelni plastania, v Sbornik s dokladi ot nauchna konferentsia “Teoria I praktika na finansovite prestaplenia”, UI „Stopanstvo“, Sofia, s. 284-255).
- Бонева, С. (2011). Европейска икономическа интеграция: бюджет и бюджетна политика на Европейския съюз. УИ „Стопанство“, София. (Boneva, S., 2011, Evropeyska ikonomicheska integratsia: byudzhnet i byudzhetna politika na Evropeyskia sayuz. UI „Stopanstvo“, Sofia).
- Горанова, И. (2008). Административноправен режим на обществените поръчки, УИ „Стопанство“, София. (Goranova, I., 2008, Administrativnopraven rezhim na obshtestvenite porachki, UI „Stopanstvo“, Sofia).
- Горанова, И. (2020). Относно правото на стопанските субекти да представят доказателства за предприетите от тях мерки за гарантиране на надеждност, Научни трудове на УНСС, 2(2), с. 15-39. (Goranova, I., 2020, Otnosno pravoto na stopanskite subekti da predostaviat dokazatelstva za predprietite ot tiah merki za garantirane na nadezdnost, Nauchni trudove na UNSS, 2 (2), s. 15-39).
- Закон за държавната финансова инспекция. // ДВ, бр. 33, 2006; изм. и доп. ДВ, бр. 85 от 24.10.2017. (Zakon za darzhavnata finansova inspektsia. // DV, br. 33, 2006; izm. i dop. DV, br. 85 ot 24.10.2017).
- Закон за обществените поръчки. // ДВ, бр. 13, 2016; изм. и доп. ДВ, бр. 107 от 18.12.2020. (Zakon za obstestvenite porachki. // DV, br. 16, 2016; izm. i dop. DV, br. 107 ot 18.12.2020).
- Закон за Сметната палата. // ДВ, бр. 12, 2015; изм. ДВ, бр. 7 от 19.01.2018. (Zakon za smetnata palata. // DV, br. 12, 2015; izm. DV, br. 7 ot 19.01.2018).

- Иванов, Б., Томанова, Р. (2016). Общо ръководство за прилагане на законодателството в областта на обществените поръчки. (Ivanov, B., Tomanova, R., 2016, *Obsto rakovodstvo za prilagane na zakonodatelstvoto v oblastta na obstestvenite porachki*), available at: https://www.ipa.government.bg/sites/default/files/oecd_pp_guide_bg_ver_3_31-08-2016.pdf (accessed 10 march 2021)
- Иванов, Б., Томанова, Р. (2017). Относно политиката при администрирането на нередности при възлагането на обществени поръчки и прилагането на финансови корекции. (Ivanov, B., Tomanova, R., 2017, *Otnosno politikata pri administriraneto na nerednosti pri vazlaganeto na obstestveni porachki i prilaganeto na finansovi koreksii*), available at: https://www.ipa.government.bg/sites/default/files/otnosno_politikata_pri_administriraneto_na_nerednosti_pri_vzlaganeto_na_obshchestveni_porachki_i_prilaganeto_na_finansovi_korekcii.pdf (accessed 10 march 2021)
- Иванова, А. (2019). Контролът на обществените поръчки в практиката на Съда на Европейския съюз, *Право, Политика, Администрация*, 6(2), с. 17-24. (Ivanova, A. 2019, *Kontrolat na obstestvenite porachki v praktikata na Sada na Evropeyskia sayuz, Pravo, Politika, Administratsia*, 6(2), s. 17-24).
- Кацарова, М., Петкова, Е., Попова, Ц., Андонова, В., (2018). Новите положения при обществените поръчки, *ИК „Труд и право“*, София. (Katsarova, M., Petkova, E., Popova, Ts., Andonova, V., 2018, *Novite polozhenia pri obstestvenite porachki*, ИК “Trud i parvo”, Sofia).
- Сметна палата, Агенция за държавна финансова инспекция. (2017). Ръководство за унифициране на последващия контрол в областта на обществените поръчки, упражняван от Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция. (Smetna palata, Agentsia za darzhavna finansova inspektsia, 2017, *Rakovodstvo za unifitsirane na posledvashtia kontrol v oblastta na obshtestvenite porachki, uprazhnyavan ot Smetnata palata i Agentsiyata za darzhavna finansova inspektsia*), available at: <https://www.bulnao.government.bg/bg/articles/kontrol-na-obshtestvenite-porychki-1574> (accessed 10 march 2021)
- Терзиев, Л. (2019). Промени със закъснение: търсенето на административно-наказателна отговорност на възложителите на обществени поръчки, *Eastern Academic Journal*, (1), с. 49-60. (Terziev, L., 2019, *Promeni sas zakasnenie: tarseneto na administratironakazatelna otgovornost na vazlozhitelite na obstestveni porachki*, *Eastern Academic Journal*, (1), s. 49-60).
- Христов, Хр. (2008). Управление на публичния сектор, УИ „Стопанство“, София. (Histov, Hr., 2008, *Upravlenie na publichnia sector*, UI „Stopanstvo“, Sofia).

- Boneva, S. (2014). New Moments in the European Union Macroeconomic Governance: the Contribution of the European Semester, in Proceedings The Old and the New World Order – between European integration and the historical burdens: Prospects and challenges for Europe of 21st century, Belgrade, Serbia, pp. 521-533.
- Boneva, S., Petkov, F. (2019). Contemporary Developments of the EU Public Finances: Towards a Fiscal Union of the EU, *Public Policies.bg*, No 3, pp. 3-16, available at: <http://www.ejpp.eu/index.php/ejpp/article/viewFile/319/346> (accessed 10 march 2021)
- Boneva, S., Petkov, F. (2020). The Multiannual Financial Framework of the European Union after 2020, *Izvestiya Journal of Varna University of Economics*, 64 (3), pp. 256-272, DOI <https://doi.org/10.36997/ijuev2020.64.3.256> (accessed 10 march 2021)
- European commission. (2018). Guidance for practitioners on the avoidance of the most common errors in projects funded by the European Structural and Investment Funds, DOI 10.2776/510559, available at: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1f1c8329-c2c8-11e8-9424-01aa75ed71a1/language-en> (accessed 10 march 2021)
- European commission. (2016). Communication from the Commission to the European parliament, the Council and the Court of auditors Protection of the EU budget to end 2015, COM(2016)486, Brussels, available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2016:0486:FIN:EN:PDF> (accessed 10 march 2021)
- European parliament, Council of the European union. (2014). Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC, Text with EEA relevance, *Official Journal of the European Union*, L 94, 28.3.2014, pp. 65-242, available at: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj> (accessed 10 march 2021)
- European parliament, Council of the European Union. (2012). Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002, *OJ L 298*, 26.10.2012, pp. 1-96.

FINANCIAL CORRECTIONS ON PUBLIC PROCUREMENT AS A CORRECTIVE MECHANISM FOR PROTECTION OF PUBLIC BUDGET EXPENDITURE

Stanislava Tsvetkova, PhD student
Department of International Economic Relations and Business
Faculty of International Economics and Politics
University of National and World Economy
e-mail: stanislava.nik@gmail.com

Abstract

The article aims to analyze financial corrections in public procurement as one of the main corrective mechanisms for protection of public budget expenditures. To achieve this goal, three tasks have been performed: 1) Preventive and corrective mechanisms for protection of public expenditures are presented; 2) The organization of the control mechanisms regarding the public procurements and the imposition of financial corrections in Bulgaria is revealed and 3) the contribution of two international organizations to the topic is outlined - the Organization for Economic Cooperation and Development and the World Bank. The research methods used are historical-logical analysis and content analysis. The result of the research is a critical analysis and summary, which complement the Bulgarian analytical literature in the field.

Key words: financial corrections, public procurement

JEL: H57, F15, G28