

УКАЗАНИЕ

5280

Указание за одити на обществени поръчки



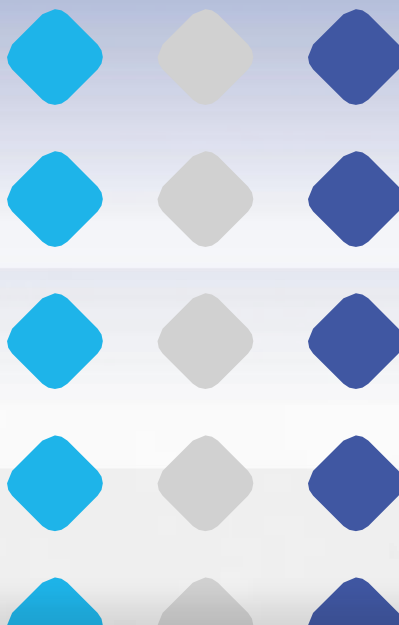
ИНТОСАЙ

Указанията на ИНТОСАЙ се издават от Международната организация на върховните одитни институции (ИНТОСАЙ), като част от Рамката на ИНТОСАЙ за професионални становища. За повече информация посетете

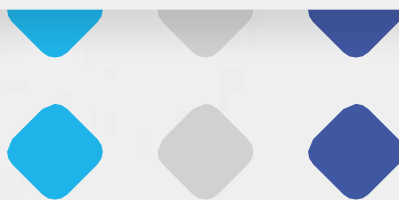
www.issai.org



ИНТОСАЙ



ИНТОСАЙ, 2022 г.



СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ	5
ЦЕЛИ	7
ОПРЕДЕЛЕНИЯ	8
ОБХВАТ	9
ЦЕЛ НА ОДИТА	10
Отговорни страни и целеви потребители	10
Предмет	11
Критерии	11
НЯКОИ СЪОБРАЖЕНИЯ ПРИ ОПРЕДЕЛЯНЕТО НА ЦЕЛТА НА ОДИТА	13
Стратегически метод по отношение на обществените поръчки	13
Процес за възлагане на обществени поръчки	14
Рискове от корупция и измами при обществените поръчки	17
Обществени поръчки при извънредни ситуации	19
ПЛАНИРАНЕ НА ОДИТА	21
Планиране на одити на обществените поръчки	21
Одитна(и) цел(и) и одитен(и) подход(и)	23
Одитни въпроси	24
Критерии за одит	29
Одитен риск	33
ПРОВЕЖДАНЕ НА ОДИТА	34
ДОКЛАДВАНЕ И ПОСЛЕДВАЩИ ДЕЙСТВИЯ	36

ПРИЛОЖЕНИЯ	39
Приложение 1: Принципи на обществените поръчки	39
Приложение 2: Определения и съкращения	40
Приложение 3: Етапи на процеса на възлагане на обществени поръчки	42
Етап 1. Подготвителен етап	42
Етап 2. Провеждане на тръжната процедура	43
Етап 3. След възлагането на обществената поръчка	44
Приложение 4: Електронни обществени поръчки	45
Приложение 5: Възможни одитни въпроси във връзка с принципите на „3 E“ при одит на процеса на възлагане на обществени поръчки или функция на обществените поръчки	46
Приложение 6: Възможни одитни въпроси относно използването на модела за възлагане на обществени поръчки	48
Приложение 7: Възможни одитни въпроси по отношение на стратегическия метод за възлагане на обществените поръчки	50
ПРИЛОЖЕНИЕ 8: Възможни одитни въпроси относно даден процесен метод на възлагане на обществените поръчки	55
Приложение 9: Рискове за интегритета на всеки етап от процеса на възлагане на обществени поръчки	61
Рискове за интегритета по време на предварителния етап на тръжната процедура	61
Рискове за интегритета по време на етапа на провеждане на тръжната процедура	62
Рискове за интегритета след провеждане на търга	62
Приложение 10: Въпроси относно одитния риск	63

1

ВЪВЕДЕНИЕ

- 1) Професионалните стандарти и указания са от съществено значение за надеждността, качеството и професионализма на одита в публичния сектор. МСВОИ 100 — Основни принципи на одита в публичния сектор, наред с останалото съдържание на документа, определя целта и представителността на МСВОИ и рамката на одита в публичния сектор. МСВОИ 300 — Принципи на одита на изпълнението и МСВОИ 400 — Принципи на одита на съответствието се базират на основните принципи на МСВОИ 100 и ги доразвиват, за да отговарят на специфичния контекст на одита на изпълнението и одита на съответствието.
- 2) Настоящите указания имат за цел да помогнат на одитора да разбере конкретния предмет на обществените поръчки и да приложи съответните МСВОИ в този контекст.
- 3) Обществените поръчки предполагат дейности, чрез които правителствата, публичните организации, държавните предприятия¹ или други публичноправни органи, закупуват и получават по силата на договорно споразумение стоки, услуги и строителство, с оглед постигане на своите цели. За тази цел те разходват публични средства и се стремят да задоволят обществени потребности. В днешно време съществуват многобройни форми на възлагане и предоставяне на обществени услуги, стоки и изграждане на инфраструктури, като концесии, публично-частни партньорства или споразумения, по силата на които дружествата плащат данъците си чрез изпълнение на проекти за благоустройство. В отделните държави, правната рамка, приложима към тези споразумения, се различава.
- 4) Обществените поръчки обхващат почти всички сектори на националните икономики (включително образованието, здравеопазването, инфраструктурата и отбраната) и имат значително въздействие върху социално-икономическото развитие.

¹ ОИСР. Дирекция „Управление на публичния сектор“. Обществени поръчки. Достъпно онлайн: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/>

Дейностите, свързани с обществените поръчки, имат дял от средно 13 % до 20 % от БВП².

- 5) Поради своя публичен характер, тези дейности подлежат на публично-правна регламентация. Въпреки че системите за възлагане на обществени поръчки могат да се различават значително в зависимост от държавата, в днешно време те имат редица общи характеристики и почиват на някои общо приложими принципи (вж. приложение 1). Общите интереси и договорите в рамките на Световната търговска организация (СТО) и дългогодишният споделен опит показват, че много от правните и организационните аспекти на съществуващите национални системи за обществени поръчки се основават и като цяло съответстват на принципите и стандартните типови разпоредби на Закона образец на Комисията на ООН по международно търговско право (UNCITRAL) за обществените поръчки³. Някои асоциации за икономическа интеграция прилагат наднационални закони и разпоредби относно обществените поръчки. Това се отнася например за страните от ЕС, където такива разпоредби са заложили в европейските директиви за обществените поръчки⁴.
- 6) Обществените поръчки са също така ключов инструмент, който влияе пряко или непряко върху редица аспекти на обществения и икономическия живот и чрез който могат да се преследват стратегически национални цели, включително икономическо развитие. Това включва екологична и социална устойчивост чрез прилагане на критерии и практики в областта на обществените поръчки, които допринасят за екологичната и социалната защита и човешкото развитие. Обществените поръчки са и средство за насърчаване на технологичния напредък и цифровия преход.
- 7) Указанието използва подходите и методологическите решения на различни ВОИ, за да установи общите модели и специфичните характеристики на обществените поръчки и техния одит в различните юрисдикции.

2 Вж. Световната банка: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/03/23/global-public-procurement-database-share-compare-improve> и <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/how-large-public-procurement>

3 Закон образец на UNCITRAL за обществените поръчки (2011г.). Достъпен онлайн: https://uncitral.un.org/en/texts/procurement/modellaw/public_procurement

4 Европейски директиви Обществени поръчки. Достъпни онлайн: https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_public_directives_en.htm

- 8) Целта на настоящото указание е да предостави насоки на одитора за това как да извършва одити на изпълнението и/или одити на съответствието на специфичния предмет на обществените поръчки.
- 9) МСВОИ 300 и МСВОИ 400 съдържат принципите за одит на изпълнението и одит на съответствието от страна на ВОИ, докато МСВОИ 3000 и МСВОИ 4000 предоставят изискванията, които одиторът трябва да спазва, за да може да предостави увереност, че одитът е извършен в съответствие с МСВОИ. Настоящото указание се позовава на МСВОИ 300 и МСВОИ 400, без да ги дублира. Рамката на ИНТОСАЙ за предоставяне на професионални становища (IFPP)⁵, **Указание 5280** — Указание за одити на обществени поръчки (*Guidance for Audits of Public Procurement*) предоставя незадължителни насоки в подкрепа на тези изисквания.

5

Рамка на ИНТОСАЙ за професионални становища.

- 10) Обществените поръчки се отнасят до закупуването и наемането на стоки, строителство (конструкции) или услуги с оглед задоволяване на нуждите на държавата и обществото, извършвани от възложител или агенция за обществени поръчки, упълномощена в съответствие с националното или провинциалното законодателство или приложимите регламенти за обществените поръчки.

В същото време възложител може да бъде всяка държавна институция или служба, орган на местната или регионалната власт, всякакъв публичен орган, търговски или нетърговски (включително държавни предприятия), дъщерно дружество или орган, създаден от публичен орган, всяка институция или организация, която се финансира преимуществено с публични средства.

- 11) В практиката на обществените поръчки се използват голям брой определения. За целите на настоящото указание използваните определения и съкращения са изброени в приложение 2.

- 12) Настоящото указание предоставя на одитора допълнителни насоки за извършването на одити на изпълнението и/или одити на съответствието в зависимост от специфичния предмет на обществените поръчки, както и в случаите, когато одитът на обществените поръчки е част от по-мощабен одитен ангажимент, който може да бъде одит на съответствието и/или на изпълнението. В случай на провеждане на комплексен одит, който включва въпроси, свързани с финансовия одит, ВОИ или одиторът следва да се ръководи от МСВОИ 200.
- 13) Настоящото указание е инструмент, който помага на одиторите при планирането и извършването на одит, свързан с обществени поръчки, при планирането на одита и избора на подходящи одитни въпроси и критерии спрямо определените цели на одита, както и по време на докладването и етапа на последващите действия.
- 14) Настоящото указание няма за цел да обхване всички елементи за извършване на такива одити и не съдържа никакви допълнителни изисквания.

- 15) Одитите на обществените поръчки могат да имат много различни цели. При всеки одит одиторът ще трябва да определи отговорната страна, както и целевите потребители на одитния доклад. Той/тя ще трябва също така да определи ясни цели на одита, критериите, които ще бъдат използвани за оценка на изпълнението или съответствието, съответните източници на информация, необходимите специфични данни и методологията(ите) за оценка на тези данни спрямо посочените критерии. Следващите параграфи имат за цел да подпомогнат одиторите при определянето на отговорната страна и целевите потребители, както и на предмета и критериите на техния одит.

Отговорни страни и целеви потребители

- 16) При одита на обществените поръчки има много отговорни страни и потребители. Те могат да включват:

Отговорни страни

- Възложителите на обществени поръчки, които могат да бъдат представлявани от органи на централната и местната власт, местни власти, публични предприятия или дори частни дружества, получаващи публични средства;
- Орган на централната власт, който е отговорен за спазването на законодателството и надзора на обществените поръчки.

Освен това има и други страни, които са част от специфични аспекти на процеса на възлагане на обществени поръчки, като например анализ и консултации или електронни платформи.

Целеви потребители

- Органи на изпълнителната и законодателната власт, и по-специално парламентът;
- Основни национални или международни надзорни органи или публични комисии за обществени поръчки;
- Служители, отговарящи за възлагането на тръжни договори или обществени поръчки;
- Страните, които предоставят финансиране или участват в съвместно финансиране на партньорски проекти;

Предмет

- 17) Предметът на одитите, свързани с това указание, са обществените поръчки. Той е свързан с въпроса „какво се одитира“ и е определен в обхвата на одита. Обикновено одитът завършва с одитен доклад със заключение по предмета на извършените проверки. Заключението изразява оценката на одитора за предмета на одита въз основа на критериите, които одиторът е определил като подходящи за одита.
- 18) В зависимост от целите на одита или въпросите, свързани с одита, предметът на одита на обществените поръчки може да обхваща всички или отделни етапи от цикъла на обществените поръчки, процеси в рамките на отделните етапи или да се отнася до функцията по възлагане на обществени поръчки като цяло.

Критерии

- 19) При одита на изпълнението на обществените поръчки критериите за оценка на предмета са изведени от принципите на **икономичност, ефикасност и ефективност** (на английски – 3 “E”. Бележка на преводача). Една от ключовите идеи на обществените поръчки е възложителят и обществото да получат стойност срещу вложените пари. Ето защо възложителят трябва да разработи обществена поръчка, която да позволява получаването на стоки или предоставянето на услуги, които отговарят на нуждите, отговарят на спецификациите за количество и качество, предоставят се на най-добра цена и с гаранции, че те са налични там, където и когато са необходими. Неизпълнението на тези изисквания може да има сериозно отражение върху икономиката, както и върху способността на правителството да предоставя услуги ефикасно, да изпълнява своите цели или задачи ефективно и в крайна сметка да предоставя услуги на гражданите. Одитът на изпълнението на обществените поръчки може например да се съсредоточи върху това дали обществените поръчки са

предложили оптимално съотношение качество/цена или върху това дали изискванията за стоките и услугите са удовлетворени съгласно зададените критерии. Одитът може да се съсредоточи и върху това дали обществените поръчки отговарят на конкретни установени политики, например дали в резултат на тях се произвеждат екологично чисти продукти и услуги. Основните принципи „3 E“ са описани по-подробно в МСВОИ 300.

- 20) При одита за съответствие на обществените поръчки критериите за оценка на предмета се извличат от приложимите закони и подзаконови нормативни актове⁶. Те могат да включват законодателство, даващо правомощия за възлагане на конкретната обществена поръчка, както и по-обща закони и подзаконови нормативни актове за възлагане на обществени поръчки от публичноправни субекти. Такива обща закони и подзаконови актове могат да определят специфични изисквания към процеса на възлагане на обществени поръчки, например за начина на получаване на разрешение за обявяването на тръжна процедура или за използването на публични търгове. В някои случаи може да има и закони изисквания към доставчиците или към закупените стоки или предоставените услуги. В зависимост от обхвата, определен от одита, тези правни изисквания могат да бъдат подходящи критерии при одита.
- 21) Затова често съществува тясна връзка между аспектите на одита на изпълнението и одита на съответствието. Правната рамка, която регламентира обществените поръчки, може да отразява баланса между редица съображения и обща цели, които законодателят преследва. Това може да включва обща цели като осигуряване на равнопоставеност и справедливост за потенциалните доставчици, насърчаване на икономичните решения за възлагане на обществени поръчки, поддържане на гъвкавост и свеждане до минимум на административните разходи в процеса на възлагане на обществени поръчки или предотвратяване на измами и корупция. Въпреки че одитите на изпълнението се фокусират върху целта за оптимизиране на икономичността, ефикасността и ефективността, законовите изисквания могат да наложат ограничения на процеса на възлагане на обществени поръчки, които служат на други цели. Например принципът за равнопоставеност на доставчиците може да бъде законодателно установено изискване и следователно да се разглежда като въпрос на съответствие или като въпрос на изпълнение. Принципът на равнопоставеност може например да означава, че всички доставчици, включително малките и средните предприятия (МСП), трябва да имат достъп до търгове за обществени поръчки и т.н. Въпреки това някои други възложители могат да бъдат обект на закони/нормативни разпоредби, които изискват от тях да дават предимство на обществени поръчки от местни източници, или да се придържат към забранителни списъци, които не позволяват възлагането на обществени поръчки от участници, установени/регистрирани в определени държави, или разпоредби относно използването на принципа на приспадане и т.н. Други възложители могат също така да бъдат задължени да възлагат поръчки за определен клас продукти само от определени доставчици или определени продукти могат да бъдат изключени от политиката в съответствие с националните закони изисквания. ВОИ трябва да се съобразяват с тези изисквания на възложителите.

⁶ В случаите, определени от националното законодателство, тези критерии могат да произтичат и от споразумения за свободна търговия (двустранни или многостранни) или международни споразумения, например национални ангажменти, поети като страна по Споразумението за обществени поръчки (СОП) на СТО.

6

НЯКОИ СЪОБРАЖЕНИЯ ПРИ ОПРЕДЕЛЯНЕТО НА ЦЕЛТА НА ОДИТА

- 22) В много случаи предметът на одита ще бъде просто конкретно решение за възлагане на обществена поръчка или съвкупност от обществени поръчки от определен вид, проведени от определена отговорна страна. Възможно е обаче да има и по-широк набор от начини за определяне на предмета и съответните критерии. По-долу са описани някои различни специфични възможности и обстоятелства, които одиторите могат да сметнат за полезни при определянето на целта на одита.

Стратегически подход към одита на обществените поръчки

- 23) Одиторът може да проучи обществените поръчки, за да прецени дали държавният орган или институцията са възприели стратегически подход към възлагането на обществени поръчки, така че свързаните с тях дейности и приоритети да са свързани и интегрирани в цялостните им приоритети. Стратегическият подход е важен фактор за управлението на общите разходи и рисковете, свързани с обществените поръчки.
- 24) Някои от добре познатите подходи, формулирани въз основа на най-добрите практики за одит в рамките на стратегическия метод на възлагане на обществените поръчки, са:
- 1) **Моделът за ефективност на обществените поръчки**⁷ - полезен при всички подходи за възлагане на обществени поръчки с цел постигане на стойност за парите, независимо от размера на финансирането и приложимата правна рамка. Този модел разделя анализа на три нива, като разглежда начина, по който се работи с обществените поръчки на ниво правителствени стратегии, функции на отделните организации или конкретни проекти (вж. приложение 6, каре 2).
 - 2) Оценяване на начина, по който стратегическите цели на организацията в областта на обществените поръчки се преследват и постигат, чрез **анализ на дейността на организацията:**

⁷ Обобщение на Ръководството на КК на ЕК за одит на обществените поръчки (Практическо ръководство за одит на обществените поръчки). Моделът за ефективност на обществените поръчки е разработен от Контактния комитет на ВОИ на ЕС като част от техния инструментариум за одит на обществените поръчки, който е достъпен на адрес <https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/Toolkit-2018/Toolkit-2018-update.pdf>

- Правомощия, стратегическа насока, цели и управление - може да включва преглед на различни материали и документи, включително бизнес планове, стратегически съобщения от висшето ръководство и т.н. (вж. приложение 7, каре 3).
- Портфейл на обществените поръчки - подробните процедури за анализ на портфейла на обществените поръчки, като справка за най-добрите практики, могат да бъдат намерени в Наръчника на специалиста по обществени поръчки на ООН⁸ (вж. приложение 7, каре 4).
- Функции и капацитет за възлагане на обществени поръчки, които могат да включват: роли, отговорности, структура и отчетност, системи и процеси за възлагане на обществени поръчки, умения и капацитет за възлагане на обществени поръчки и положените усилия за повишаване на същите по отношение на програми за изграждане на капацитет (вж. приложение 7, каре 5).

След аналитичната фаза организацията обикновено разработва стратегия за възлагане на обществени поръчки, за да определи стратегическите цели на обществените поръчки (вж. приложение 7, каре 6).

За да се очертае начинът, по който ще бъдат постигнати целите, се разработва план за провеждането на обществената поръчка, в който се посочват дейностите, сроковете и отговорните служители (вж. приложение 7, каре 6).

Обикновено се разработва рамка за измерване на това дали са постигнати целите на стратегията за обществени поръчки. Разработват се мерки или ключови показатели за ефективност (КПЕ), които са подходящи, конкретни, съгласувани със съответните заинтересовани страни и са под контрола на организацията. Мерките за изпълнение ще бъдат свързани и с конкретни стратегии или ключови процеси (вж. приложение 7, каре 7).

Процес за възлагане на обществени поръчки

- 25) Обществените поръчки могат да бъдат анализирани и от гледна точка на процеса.
- 26) Процесът на възлагане на обществени поръчки е организиран в съответствие с приложимите разпоредби и начинът, по който той може да бъде разделен на отделни оперативни етапи от цялостния цикъл на обществените поръчки, ще зависи от начина, по който всяка страната го регулира.

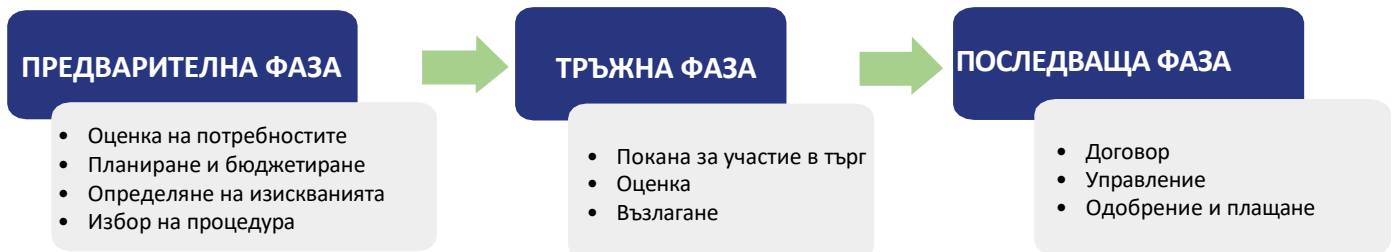
⁸ Този анализ е вдъхновен от Наръчника на специалиста по обществени поръчки на ООН, който е достъпен на адрес <https://www.ungm.org/Areas/Public/pph/channels/PPH.pdf>.

Въпреки че при сравняването на системите може да се каже, че независимо от географското положение и нормативната уредба видовете дейности, необходими за успешното приключване на процеса на възлагане на обществени поръчки, в известна степен са общовалидни⁹.

27) Макар че оперативните етапи също могат да бъдат разделени и наименувани по различен начин в съответствие с логическите концепции, различните видове дейности са доста сходни¹⁰. Принципите на ОИСП за почтеност при обществените поръчки разделят процеса на възлагане на обществени поръчки на три фази и девет етапа:

- **Предварителна фаза** (1. оценка на нуждите; 2. планиране и изготвяне на бюджет; 3. определяне на изискванията; 4. избор на процедура);
- **Провеждане на тръжната процедура** (5. покана за участие в търг; 6. Оценка; 7. Възлагане на договор);
- **Фаза след провеждане на тръжната процедура** (8. Управление на договора, 9. Одобрение и плащане).

Фигура 1. Фази и етапи на обществените поръчки



28) Посочените фази и етапи отразяват типичните дейности, които водят до или подсилват аспектите на контрола при обществените поръчки. Съдържанието на всеки от тези етапи е описано в приложение 3.

29) В зависимост от целите одитът на процеса на възлагане на обществени поръчки може да обхваща целия цикъл на възлагане на обществени поръчки, да се фокусира върху конкретни етапи или да анализира процесите в рамките на отделните етапи.

9 Несъмнено под влиянието на Закона образец за обществените поръчки на UNCITRAL и Насоките за обществени поръчки на други наднационални и международни организации.

10 Например в Ръководството на Европейската комисия за практиците в областта на обществените поръчки процесът се класифицира в пет типични етапа на обществените поръчки (1. подготовка и планиране; 2. публикуване и прозрачност; 3. подаване на оферти, отваряне и подбор; 4. оценка и възлагане; 5. изпълнение на договора), които по същество включват деветте етапа на подхода на ОИСП.

30) При възприемането на процесен подход за проверка на обществени поръчки одиторът разглежда начина, по който се управлява функцията по възлагане на обществени поръчки, за да прецени дали:

- са разработени правила и насоки за провеждане на търг за възлагането на обществени поръчки;
- процесите на възлагане на обществени поръчки са добре организирани и документиран;
- функциите и отговорностите на участниците са ясно определени;
- когато процедурата за възлагане на обществена поръчка се провежда по електронен път, процесът се записва и документира в достатъчна степен и позволява ясна одитна следа;
- електронните процедури осигуряват адекватно ниво на сигурност (достъп до данни, съхранение на данни, управление при бедствия, квалифицирани подписи)¹¹ ;
- всички решения, оценки и становища се вземат от упълномощени служители;
- за направените разходи е осигурено достатъчно, своевременно и надлежно одобрено финансиране;
- на всички етапи от процеса на възлагане на обществени поръчки са въведени системи за вътрешен контрол, които са ефективен инструмент за наблюдение на прилагането на правилата за възлагане на обществени поръчки и за контрол на оценката на нуждите, нивата на разрешение, заявките за закупуване, изпълнението и спазването на договорите, плащанията, документацията и счетоводството;
- Осигурено е разделение на задълженията между лицата, които закупуват стоки или услуги, заявяват ги, проверяват изпълнението и одобряват плащанията¹² ;
- Създадени са механизми за избягване на конфликти на интереси в процесите на възлагане на обществени поръчки (напр. кодекси за поведение, обучение за почтеност, декларации, политика за подаръци и жестове на гостоприемство, механизъм за подаване на сигнали за нередности, наблюдение на почтеността);
- Извършват се редовни прегледи на процесите на възлагане на обществени поръчки.

11 Вж. приложение 4 Електронни обществени поръчки

12 В някои страни, както е в Перу, няма такива несъвместими функции.

Рискове от корупция и измами при обществените поръчки

- 31) Предвид значителния размер на средствата, които се заделят за обществени поръчки, и потенциалните конфликти на интереси, обществените поръчки са една от публичните дейности, които са най-податливи на присвояване, измами и корупция. Изчисленията сочат, че корупцията при обществените поръчки може да доведе до допълнителни разходи в размер от 10 % до 25 % и че близо половината от корупционните ситуации възникват именно при обществените поръчки¹³. Личната изгода, финансовият растеж и политическите ползи могат да бъдат мотив за неетични и/или корупционни практики на участниците в обществените поръчки, например предоставяне на поверителна и чувствителна информация, оказване на влияние върху решенията или проява на пристрастие при избора на изпълнители. При обществените поръчки, провеждани при извънредни ситуации, тези възможности нарастват значително¹⁴.
- 32) Ето защо рисковете от измами и корупция, свързани с целите на одита, са сред основните въпроси, които трябва да бъдат разгледани при одита на обществените поръчки. Неправомерното влияние и неправомерните действия не само застрашават обществения интерес и обществените потребности, но и водят до скъпи и неефективни обществени поръчки. Основните рискови фактори са:
- Значителни по размер публични средства;
 - Разнообразие от елементи на обществените поръчки, като нерядко много от тях се възлагат в голям обем/количество;
 - Сложна спецификация на свойствата и качествените характеристики на многобройните елементи, които се закупуват, което усложнява оценката на обосновката на обществените поръчки;
 - Сложност на системите, правилата, разпоредбите, стандартите, изискванията и механизмите за управление на процеса на възлагане на обществени поръчки;
 - Одобряване и използване на извънредни ускорени и неформални процедури за възлагане на обществени поръчки при извънредни ситуации;
 - Сложност на дизайна на системите за контрол;

13 Вж. https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf; <https://www.transparency.org/en/publications/curbing-corruption-in-public-%20procurement-a-practical-guide>; <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/integrity/>; <http://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>; <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>; <http://www.https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools/integrity/>

14 През октомври 2020 г. генералният секретар на ООН Антониу Гутереш отправи спешно предупреждение, че корупцията по време на COVID-19 може да отдалечи света още повече от постигането на Целите за устойчиво развитие.

- Сериозен конфликт на интереси или договаряне между участниците в търга;
 - С течение на годините се наблюдава тенденция за възлагане на обществени поръчки чрез обединяване на изискванията, което може да увеличи възможността многобройните по-малки оференти да не могат да изпълнят критериите за допустимост, а това от своя страна може да доведе до намаляване на конкуренцията и да породи възможност за анти-конкурентно поведение и свързаните с него рискове;
 - Много общи договорни условия и регулаторни пропуски;
 - Липса на прозрачност в процесите на възлагане на обществени поръчки;
 - Липса на обучение на държавните служители, които управляват обществените поръчки;
 - Липса на открита конкуренция и многократно използване на единични тръжни процедури;
 - Липса на ясни, бързи и кратки санкционни процедури.
- 33) Независимо от значението на конкретните обстоятелства и оценки, типичните характеристики на обществените поръчки позволяват да се определят като цяло основните рискове от измами и корупция и ситуациите, в които те възникват. Рисковете за интегритета в основните етапи и стъпки на процеса на възлагане на обществени поръчки са обобщени в приложение 9, вдъхновено от Принципите на ОИСР за интегритет при обществените поръчки.
- 34) В тази публикация на ОИСР се посочват и индикативни предпазни мерки за намаляване на установените рискове от измами и корупция в различните етапи на процеса на възлагане на обществени поръчки. Тези мерки са насочени главно към ограничаване на изключенията от използването на конкурентни тръжни процедури и към приемане на мерки срещу конфликти на интереси и корупция. Те могат да се използват като източник на вдъхновение за одитните критерии.
- 35) В МСВОИ 100/47 и 400/55 се посочва как одиторите, планирайки одита, трябва да оценят рисковете от измами, свързани с целите на одита, и да направят запитвания и да изпълнят процедури за идентифициране и реагиране на тези рискове. В този процес одиторите получават разбиране за съответните системи за вътрешен контрол.
- 36) В контекста на системите за вътрешен контрол, за да се идентифицират и насърчат превенцията на измамите и корупцията в областта на обществените поръчки, одиторите разглеждат свързаните с тях рискове и мерките за контрол,

прилагани от страна на одитирания субект въз основа на действащите нормативни актове, с цел тяхното предотвратяване в хода на възлагането на обществени поръчки. За тази цел одиторът обръща внимание на вътрешните процеси и основните рискови фактори, повишаващи уязвимостта на системата и присъщите рискове, и по-конкретно на:

- Обема на операциите в областта на обществените поръчки: колкото по-голям е той, толкова по-големи са рисковете и уязвимостите;
- Обема на договорите, възложени чрез закрити или ограничени процедури за възлагане на обществени поръчки;
- Относителна сложност на системата за възлагане на обществени поръчки и мащаб на дейностите по системата за вътрешен контрол: прекомерната сложност или несъответствие на системата за вътрешен контрол и мащабът на извършените покупки поражда висок риск;
- Чувствителността на системата, ако се провеждат сложни и многокомпонентни обществени поръчки или се закупува голямо количество разнородна и евтина номенклатура;
- Броя на обществени поръчки, проведени в различни териториални или географски райони, в които доставчикът (продавачът, оферентът) е един и същ, което поражда рискове от корупция или измама;
- Историческо поведение (проследяване) на оферентите или доставчиците на възложителя и на държавните служители, които са членове на комисиите за подбор на възложителя.

Обществени поръчки при извънредни ситуации

- 37) При извънредни ситуации спешните нужди от стоки, доставки, услуги и необходимостта от бърза реакция обикновено водят до разходването на публични средства в значителен размер, предназначени за спешни поръчки, по време на които обичайните процедури и контрол, които обикновено се прилагат, са облекчени, включително без предварителни проверки, опростени процеси и по-гъвкави условия на плащане, като например авансови плащания.

Тези обстоятелства могат да благоприятстват измамите и корупцията в различни форми. От друга страна, като се има предвид, че обществените поръчки при извънредни ситуации имат важна роля за задоволяване на спешни и неотложни нужди, е необходимо да се идентифицират и вземат предвид рисковете, които могат да повлияят на постигането на новите цели, произтичащи от извънредната ситуация.

- 38) Наред с лошото планиране, по-слабата конкуренция и недостатъчната документация, могат да възникнат и свързани с обществените поръчки измами, като например завишаване на нуждите, тенденциозно пряко възлагане на договори без спазване на надлежна процедура, манипулиране на пазара и цените, искане на подкупи и лошо изпълнение на договорите, включително неразрешени плащания за неизпълнени или неправилно изпълнени договори¹⁵. Необходимо е да се вземат предвид рисковете, свързани с взаимодействието между изпълнителя и държавния служител — лично или виртуално — например при подписването на договора и механизма за контрол чрез използването на цифров подпис или липсата на физически контрол върху стоките, които трябва да бъдат доставени.
- 39) За да запазят своята независимост ВОИ, могат да повишат стойността на одита на текущи обществени поръчки в извънредни ситуации, като стеснят обхвата на своите одити, предоставят резултатите от одита в по-кратки срокове или представят по-кратки, фактологични или междинни доклади. Такъв одит може да се използва за запълване на пропуски в информацията или действията (напр. разкриване на информация за проведени обществени поръчки). ВОИ могат също така да си сътрудничат с органите за обществени поръчки и/или органите за вътрешен одит или да издават основани на одита насоки относно извънредната ситуация. Чрез своя одитен доклад ВОИ могат да напомнят основните правила, които трябва да се вземат предвид дори по време на извънредни ситуации.
- 40) Поради извънредните процедури, които могат да се прилагат по време на извънредната фаза след бедствие, спазването на всички съответни закони и разпоредби може да не е възможно. Необходимо е да се обмисли и оцени необходимостта от заобикаляне на някои правила при извънредни обстоятелства, за да се даде приоритет на спасяването на човешки живот и облекчаването на човешкото страдание. Въпреки това, когато това е разумно или се изисква от закона и действащите правила, отклоненията трябва да бъдат своевременно документирани и надлежно обяснени¹⁶.

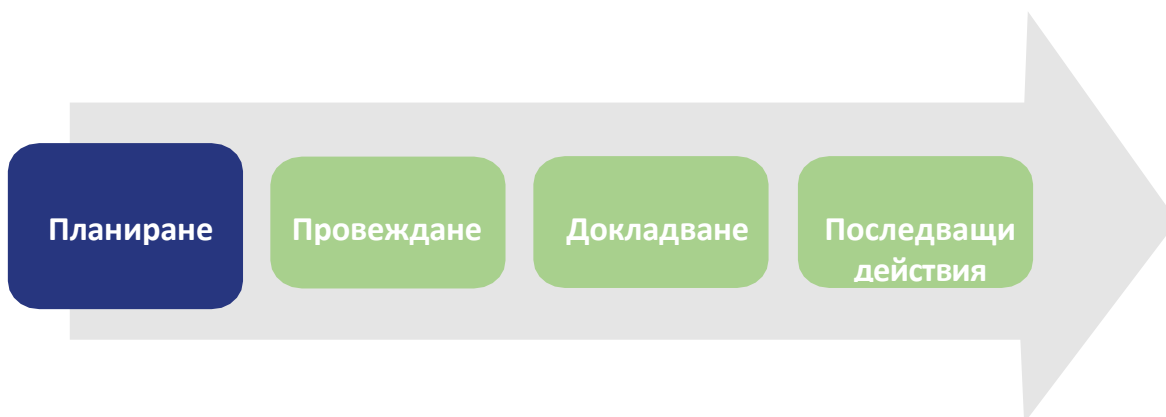
15 Вж. INTOSAI GUID 5330, Guidance on Auditing Disaster Management (Указание за одит на управлението на бедствия), <https://www.ISSAI.org/pronouncements/guidance-on-auditing-disaster-management/> и INTOSAI GUID 5270, Guideline for the Audit of Corruption Prevention (Указание за одит на предотвратяването на корупцията), като и в двата документа се споменават обществените поръчки.

16 Вж. INTOSAI GUID 5330, Guidance on Auditing Disaster Management (Указание за одит на управлението на бедствия).

7

ПЛАНИРАНЕ НА ОДИТА

- 41) Процесът на одит на обществените поръчки се състои от следните етапи:



Планиране на одити на обществените поръчки

- 42) Определянето на одитни теми е част от процеса на стратегическо планиране на ВОИ, който може да бъде многогодишен. ВОИ идентифицират възможните одитни теми и ги избират в съответствие със своя мандат и според тяхната същественост (финансова, социална или политическа значимост), свързаните с тях рискове (напр. лошо изпълнение, измами, неспазване на правила, принципи или цели) и/или потенциала им да допринесат за по-доброто изпълнение на политиките и повишаване на ефективността на изразходваните средства, както и според очакванията и въздействието, които съответните одити биха могли да постигнат. Важността на темите е съобразена и с капацитета на ВОИ за извършване на одити и с възможността за одитиране на темата.

- 43) Съществуват много причини ВОИ да изберат обществените поръчки или конкретни области от тях като предмет на одитите. Обществените поръчки имат съществен дял от публичните разходи, насочени към задоволяване на обществени нужди. Неуспехът в ефективното и ефикасно възлагане на обществени поръчки може да доведе до значително разхищение на финансови ресурси, както и до отрицателно въздействие върху ключови национални цели, включително благосъстоянието на гражданите. От друга страна, обществените поръчки са добър инструмент за подобряване на съотношението „качество/цена“ и за насърчаване на други публични цели, като например икономическата, социалната, екологичната и цифровата политика. Одитът е отлично средство за оценка на приноса на обществените поръчки към тези политики. Освен това обществените поръчки обикновено са свързани с рискове от присвояване, измами и корупция, особено по време на извънредни ситуации (вж. разделите „Рискове от корупция и измами“ и „Обществени поръчки при извънредни ситуации“).
- 44) В рамките на предмета на обществените поръчки тези характеристики могат да бъдат характерни за много тематични области и, разбира се, трябва да се разглеждат в конкретния контекст на всяка отговорна страна и други конкуриращи се приоритети. Примери за възможни тематични области за одит на обществените поръчки са дали:
- Обществените поръчки и съответното ресурсно обезпечаване са в съответствие със стратегическите, инвестиционните, екологичните или други глобални политики;
 - Обществените поръчки насърчават иновациите в публичната администрация и икономиката;
 - Обхватът, размерът, количеството, разнообразието, цената и сумата на обществените поръчки са обосновани и разумни спрямо нуждите и очакваните резултати;
 - Обществените поръчки са съобразени с принципите на прозрачност и честна и открита конкуренция и осигуряват добро съотношение между качеството и цената;
 - Интегритетът, спазването на изискванията и/или изпълнението на обществените поръчки се управляват адекватно, за да се предотвратят рисковете от измами и корупция;
 - Структурата, организацията, планирането и наблюдението на управлението на процесите по възлагане на обществени поръчки и вътрешния контрол са ефикасни и ефективни и адекватно адресират идентифицираните рискове;
 - Обществените поръчки и свързаните с тях трансакции, процеси и процедури са в съответствие с приложимите закони, наредби и законови изисквания;

- Провеждането на обществени поръчки е своевременно и икономически ефективно на всички етапи на процеса, насочен към постигане на целта;
- Условието на договорите се спазват, извършените плащания съответстват на получените продукти, а извършените работи, стоки или услуги отговарят на очакваните стандарти.

Тези теми могат да бъдат разглеждани в глобална перспектива — като засягащи конкретни субекти, инвестиции или договори, както и да се фокусират върху избрани области, като здравеопазване, образование или местна администрация.

- 45) Когато одитират обществени поръчки, ВОИ могат да обмислят извършването на одити или да формулират одитни въпроси, насочени към това как системите за обществени поръчки осигуряват надеждна защита срещу измами и корупция. В този случай ВОИ може да реши да извърши оценка на целесъобразността и качеството на оценката на риска/уязвимостта, извършена от правителството или възложителя, на отговора на ръководството на идентифицираните рискове, както и на начина, по който този отговор се прилага.
- 46) Следващите раздели са посветени на втората част от етапа на планиране - предварителното проучване и планирането на одита на обществените поръчки. В тях се разглеждат въпросите „какво да се одитира“, „кои критерии да се прилагат“ и „как да се извършва анализът“. МСВОИ 300 и МСВОИ 400 предоставят информация за това какви методи за събиране на данни могат да се използват по време на този процес.

Одитна(и) цел(и) и одитен(и) подход(и)

- 47) Преди да започне процесът на планиране на одит на обществените поръчки, анализът на информацията, получена чрез цифрови медии, като например публични бази данни, портали за прозрачност или отворени данни, информационни системи за управление на обществените поръчки и други свързани системи, може да допринесе за определяне на предмета на анализа и за дефиниране на целите и въпросите на одита.
- 48) Целта(ите) на одита на обществените поръчки е одитите за съответствие да помогнат да се гарантира, че публичните ресурси се изразходват в съответствие с правната или техническата рамка, а одитите за изпълнение — спазването на принципите на икономичност, ефикасност и ефективност. Целта(ите) определя(т) подхода¹⁷ и дизайна на одита.

17 Съществуват три подхода за одит на изпълнението: системно ориентиран подход - подходящ например за одити на стратегии, организация и управление; ориентиран към резултатите подход - разглежда само дали целите са постигнати; проблемно-ориентиран подход - подходящ за случаи на неуспех и/или отклонения

- 49) Изборът на одитната(ите) цел(и), одитните въпроси, на които одитът възнамерява да отговори, и съответните одитни критерии определят работата, която трябва да се извърши, за да се съберат достатъчно подходящи одитни доказателства, и по този начин определят и одитния подход.
- 50) В раздел „Критерии за одит“ се разглеждат възможните критерии за одит на обществените поръчки.

Одитни въпроси

- 51) Като цяло целите на одита могат да бъдат формулирани като общ одитен въпрос, който може да бъде разбит на по-конкретни подвъпроси. Целите на одита могат да бъдат тематично свързани (т.е. да обхващат видове дейности в рамките на даден етап или цикъл на обществената поръчка), да се допълват, да не се припокриват и да са изчерпателни в отговор на общия одитен въпрос.
- 52) Като се има предвид големият обем информация, която ще бъде включена във всяка отделна процедура за възлагане на обществена поръчка, както и възможната разнообразна аудитория от заинтересовани страни и служители, които могат да допринесат за одита, е важно одиторите да структурират и организират запитванията, които правят, и въпросите, които задават. Практиката на ВОИ при одити на обществени поръчки позволява да се определи общ набор от свързани групи въпроси, които са изброени в приложенията към настоящото указание.
- 53) Конкретните въпроси и естеството на запитването са по преценка на одиторите въз основа на информацията, с която разполагат в момента. Указанието може да подпомогне одитора с методологичен подход за провеждане на събеседванията и предоставяне на първоначални въпроси, които служат за отправна точка. Оттам нататък одиторът може да зададе по-задълбочени допълнителни въпроси въз основа на информацията и отговорите, получени по време на одита.
- 54) Кои одиторски въпроси да се използват зависи от целите на одита и от избрания одиторски подход. В случая с обществените поръчки те зависят и от начина, по който ВОИ разглежда сложността на предмета на одита.
- 55) Примери за групи одиторски въпроси са посочени в приложения 5-8:
- В приложение 5 са включени възможни одитни въпроси, които да насочат одита към аспектите на икономичност, ефикасност или ефективност, както и към одитния подход;

- В приложение 6 са включени възможни одитни въпроси за оценка на изпълнението на обществените поръчки в стратегически план, на ниво държавна администрация, организация, отдел или на ниво конкретен проект за обществена поръчка;
 - Приложение 7 включва възможни одитни въпроси за оценка на стратегическото изпълнение на обществените поръчки от гледна точка на стратегическите функции;
 - В приложение 8 са включени възможни одитни въпроси за анализ на обществените поръчки чрез процесния подход (според етапите на процеса на възлагане на обществени поръчки).
- 56) Одитите на сложни и дългосрочни проекти, като например големи инвестиции в строителството, публично-частни партньорства и концесии, често се извършват на ранен етап, преди стартирането на проектите или по време на тяхното изпълнение. Такива одиторски ангажименти оценяват например подготовката за стартиране на проекта, надеждността и обосноваването на резултатите от бъдещите проучвания, редовността и целесъобразността на бюджетните разходи, спазването на законовите изисквания, съответствието на извършените разходи с реалните и очакваните ползи от изпълнението на проектите.
- 57) Обобщението, включено в приложение 10, дава на одиторите идеи за одиторски въпроси, които ВОИ може да използва, когато реши да фокусира одита върху измамите и корупцията при обществените поръчки. Одиторски въпроси, контролни списъци, червени флагове и знаци, които трябва да се вземат предвид конкретно в областта на обществените поръчки, засегнати от рискове от измами и корупция, могат да бъдат намерени и в регионалните насоки¹⁸.
- 58) Одитът на защитата на дадена държава или организация срещу измами или корупция при възлагането на обществени поръчки може да се съсредоточи върху общата система за контрол на цялата функция по възлагане на обществени поръчки. ИНТОСАЙ УКАЗАНИЯ 5270, Указание за одит на превенцията на корупцията¹⁹, Ръководство на Инициативата за развитие на ИНТОСАЙ (IDI) за одит на институционалната рамка за борба с корупцията²⁰ и Ръководство на ЕВРОСАЙ за одит на етиката в

18 Контролен списък за финансов одит и одит на съответствието на обществените поръчки в инструментариума за одит на обществените поръчки <https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/Toolkit-2018/Toolkit-2018-update.pdf> и Насоки на ASOSAI за справяне с измамите и корупцията

19 <https://www.MCBOI.org/pronouncements/guid-5270-guideline-for-the-audit-of-corruption-prevention/>

20 <https://www.idi.no/elibrary/well-governed-sais/sais-fighting-corruption/548-guidance-on-audit-of-institutional-framework-for-fighting-corruption-1/file>

организациите в публичния сектор²¹ може да помогнат при планирането на този одит. Те описват основните компоненти на тази система (насочвайки фокуса на въпросите за одита) и предоставят насоки за критериите и процедурите за одит.

- 59) При планирането на одита одиторите трябва да търсят признаци за операции и сделки, свързани с измама или корупция в областта на обществените поръчки и тяхното финансиране (МСВОИ 100/47).
- 60) Що се отнася до контекста на обществените поръчки при извънредни ситуации, одиторите се фокусират върху актуализирани рискови области и теми, като например:
- a. гъвкавостта на процедурите за възлагане,
 - b. планиране на запаси за посрещане на спешни нужди,
 - c. управлението на доставките, за да се отговори ефективно на тези нужди,
 - d. ценовите политики,
 - e. гаранциите за почтеност и прозрачност,
 - f. червените знамена за измами и корупция,
 - g. адекватността на спецификациите и качеството на съответните доставки и
 - h. достатъчна документация и одитна следа.
- 61) Въпросите, които трябва да се разгледат при одита, могат да бъдат дали²² :
- Правителството или одитираните организации са установили ръководни политики и съответни системи за докладване по отношение на спешните покупки, попадащи в обхвата на законодателството за спешни случаи;

21 <http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Guidance/Activities/TFAE%20Guidelines%20to%20audit%20ethics/g-english-TFAEGuidelines%20to%20audit%20ethics.pdf>

22 Вж. <http://pubdocs.worldbank.org/en/315691568908208946/Emergency-Procurement-for-Reconstruction-and-Recovery-Toolkit.pdf>; <https://www.oecd.org/competition/COVID-19-competition-and-emergency-procurement.pdf>; <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/guideline-accelerated-public-procurement-procedures.pdf>; <https://www.transparency.org/en/blog/six-months-covid-19-have-public-contracting-systems-delivered-common-good>.

- Действията на възлагащия орган са в съответствие с тези политики;
- Проявена е свобода на действие при прилагането на процедурите при наличието на нормативни пропуски в областта на обществените поръчки за спешни случаи;
- Възлагането на договори чрез пряко договаряне е ограничено до строго необходимото;
- Обществените поръчки, възложени в рамките на извънредни процедури (напр. пряко възлагане, освобождаване от контрол), са били действително мотивирани от спешни нужди и пропорционални на тях (количества и продължителност на договорите);
- Процедурата за пряко договаряне е узаконена за периода, през който е прилагана, съгласно действащата нормативна рамка;
- Съществуват тесни и бъдещи подозрения връзки между длъжностни лица, отговарящи за обществените поръчки, и доставчици или други нарушения на интегритета;
- Съществуват признаци или доказателства за фаворизиране на определени доставчици;
- Съществуват признаци или доказателства за пазарни и ценови договорки между доставчиците;
- Липсвал е контрол върху поръчките и доставките, което е благоприятствало доставката на фиктивно или неотговарящо на изискванията оборудване;
- Налице е присвояване на стоки;
- Проведените спешни обществени поръчки са публични и прозрачни в достатъчна степен, доколкото това е възможно;
- Процесите за възлагане на обществени поръчки за доставки и строителство са надлежно документирани и е налице одитна следа;
- Публичният субект оценява риска от неспазване на изискванията и реагира по съответния начин;
- Закупените/доставените стоки действително отговарят на изискванията на извънредната ситуация, като например навременна наличност на определените места и съответствие с конкретните стандарти (за качество);
- Публичните средства са били използвани за посочената публична цел съгласно мандат, с който са били отпуснати.

- 62) Одитните въпроси, особено тези, включени в приложенията, са структурирани около възможните одитни подходи и методи за възлагане на обществени поръчки и представляват „меню“, от което може да се избират различни опции. Те не представляват изчерпателен списък и трябва да се разглеждат в контекста на всяка държава и система и да се допълват с приложимите и/или разработените критерии за одит.
- 63) В процеса на разбиране на предмета на одита и неговия контекст, одиторът разглежда и оценява риска от различни видове слабости, отклонения или неточности, които могат да възникнат във връзка с предмета (МСВОИ 100/46).
- 64) Важно условие за идентифициране и намаляване на рисковете от страна на одитираните предприятия е наличието на ефективна и актуална система за вътрешен контрол и надлежно създадена контролна среда, особено за управление на рисковете за интегритета, например въз основа на съответните решения, въведени от COSO (Комитетът на спонсориращите организации към Комисията „Тредуей“) или подобни препоръки, разработени в рамките на местната юрисдикция. Въпросите на одита на вътрешните системи за контрол могат да бъдат включени в предмета.
- 65) За активното управление на рисковете одиторът може да разработи скала на риска (цвет или скала) за всеки одитен въпрос, свързан с цикъла на обществените поръчки, или за одита на функцията по възлагане на обществени поръчки. Таблицата по-долу дава насоки за анализ на нивото на рисковете и възможните необходими действия за намаляване на риска.

Ниво на риск	червен	Екстреман риск	Необходими са подробни действия/план
	оранжев	Висок риск	Нуждае се от вниманието на висшето ръководство
	жълт	Умерен риск	Определяне на управленската отговорност
	зелен	Нисък риск	Управлява се чрез рутинни процедури
Последици	5	Тежък	Би възпрепятствал постигането на функционалните цели/задачи
	4	Основни	Би застрашил функционалните цели/задачи
	3	Умерен	Необходимост от значителни корекции на цялостната функция
	2	Незначителен	Би застрашил елемент на функцията

Критерии за одит

- 66) Критериите за одит са тези критерии, които се използват за оценка на предмета на одита (МСВОИ 100/27). Одиторът може да използва множество различни източници за идентифициране на одитните критерии.
- 67) В това отношение не бива безкритично да се приема, че следването на определен модел води до добри резултати. Необходимо е да се установи, че очевидните добри практики са довели до реални добри резултати и — напротив — че установените слабости в конкретния случай са имали отрицателно въздействие върху резултатите или други дейности.
- 68) Критериите за одит могат да бъдат качествени или количествени, както и общи или конкретни, като се фокусират върху това, което трябва се постигне съгласно законите, разпоредбите или определените цели на одита, върху това, което се очаква съгласно установените принципи, научни познания и най-добри практики, или върху това, което би могло да се постигне (при по-добри условия).
- 69) При одитите на редовността на обществените поръчки критериите изискват одиторът да проверява официалното прилагане на всички съответни закони или подзакони изисквания за обществените поръчки, наредби и методики, одобрени от висшестоящи органи, както и спазването на договорните ангажименти и споразуменията за обществени поръчки, отрасловите стандарти, лицензионните условия или други правила и изисквания, които засягат предмета на одита. Тук могат да бъдат разгледани следните неизчерпателни критерии:
- Извършване на всички задължителни предварителни процедури за възлагане на обществени поръчки;
 - Валидност при избора на метод (процедура) за възлагане на обществена поръчка и вида на обществената поръчка в съответствие със законодателството и подзаконовите актове;
 - Съответствие на основните документи за обществената поръчка (покана за участие в търг или покана за предварителен подбор въз основа на определени квалификационни критерии, обявление за обществена поръчка, технически спецификации, указания към оферентите, проект на договор и т.н.) със законите разпоредби, които представляват задължителни изисквания;
 - Спазване на всички процедури за подбор на оференти, възлагане и подписване на договор;
 - Съответствие на подписания договор със законодателството и установените нужди на клиента;

- Съответствие на условията, количествата, качествените и количествените характеристики на предоставените стоки/строителни работи/услуги със стандартите, изискванията и др., както и с разпоредбите на договора;
- съответствие на действителните резултати с планираните и т.н.

70) Установяването на критерии за целесъобразност обикновено изисква одиторът да провери прилагането на общи принципи, стандарти, норми и изисквания, които определят функционирането на системата за възлагане на обществени поръчки като цяло и поведението на участниците в процеса на възлагане на обществени поръчки. Одитът с критерии за целесъобразност може например да се съсредоточи върху спазването на кодексите за етично поведение, вътрешните антикорупционни документи, принципите на недискриминация или лоялна конкуренция при възлагането на обществени поръчки и др.

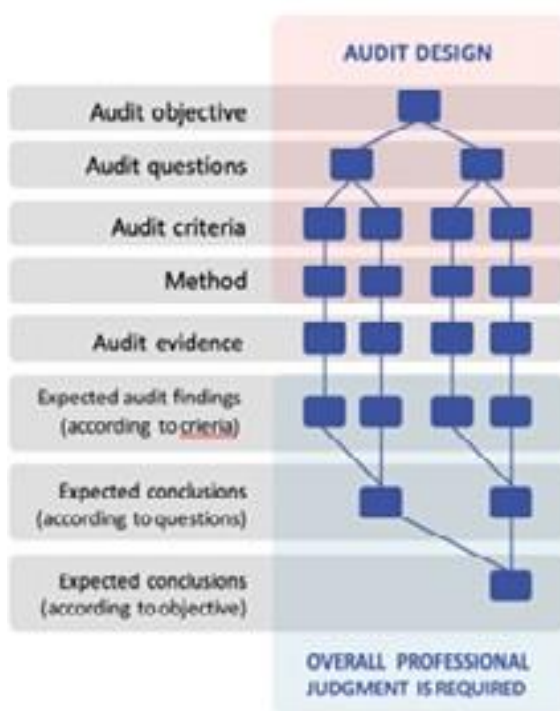
- При одита на обществените поръчки одиторите могат да използват три аналитични стратегии за определяне на критерии за специфични одитни въпроси: анализ на разходите и ползите, основан на сравнение на разходите и полезността (получените ползи), пряка или непряка полза от изпълнението на обществената поръчка;
- Отговорът на въпроса „какво ще стане, ако“ позволява да се оценят и анализират различни сценарии и алтернативи, като се посочват възможните печалби и загуби, свързани с промените в параметрите на обществената поръчка. Подходът се основава на идентифициране на факторите, които могат да повлияят на резултата от процедурата за възлагане на обществена поръчка;
- Сравнителният анализ (бенчмаркинг) има за цел предимно оценка на тенденциите и идентифициране на алтернативи. Сравнението може да се извърши на различна основа, за да се види например колко добре е свършена работата, да се сравнят предвидените и действителните резултати, действителното и планирано изпълнение;, сходни договори за обществени поръчки или сходни резултати, постигнати от институции или агенции, и т.н. Един от основните въпроси на сравнителния анализ е дали е възможно/било е възможно да се постигне по-добър от вече постигнатия резултат.

71) Някои примери за възможни критерии за оценка на изпълнението на процеса и резултатите от обществената поръчка могат да бъдат представени по-долу. Този набор от групи критерии не е изчерпателен.

Групи критерии	Критерии / измерения на критериите
Конкурентен процес	<ul style="list-style-type: none"> • Обхват и начин на обявяване на търга; • Брой на отговарящите на изискванията оферти и предложения (напр. под средното ниво); • Брой на доставчиците, участващи в състезателната процедура (напр. под средното ниво); • Време за обратна връзка от страна на доставчиците относно процеса и период за размисъл, предоставен на жалбоподателя; • Дали е бил даден достатъчен срок за подаване на офертите, както е предвидено в разпоредбите на възлагащия орган; • Провеждане на срещи преди подаването на офертите; • Ако оферентите поискат разяснения, те се предоставят на всички потенциални оференти.
Намаляване на разходите / ограничаване на разходите	<ul style="list-style-type: none"> • Ниво/обем на постигнатите икономии/намаляния на разходите; • Намаляване на дяловите участия; • Намаляване на търсенето; • Брой на случаите на „изчерпване на запасите“; • Брой отхвърлени стоки; • По-широко използване на алтернативи; • Насърчава се закупуването на едро.
Управление на доставчиците	<ul style="list-style-type: none"> • Брой „нови“ доставчици, участващи в конкурентната процедура; • Брой закъснели/повредени/неподходящи доставки; • Постигнато ниво на качество;
Вътрешни системи и процеси	<ul style="list-style-type: none"> • Обем на транзакциите с ниска стойност; • Използване на съвкупни споразумения или дългосрочни договори; • Намаляване на разходите за транзакции; • Удовлетвореност на вътрешните клиенти.
Управление на обществените поръчки	<ul style="list-style-type: none"> • Процент на сертифицираните служители по обществените поръчки; • Брой дни за обучение на персонала; • Ефективен състав и функциониране на комисиите за обществените поръчки, което включва независимост, обучение и др.

72) В таблицата по-долу е представен пример за одитни критерии във връзка с одитен въпрос — той може да бъде допълнително разширен с отразяване на специфичен аспект на обществените поръчки (стратегически или оперативен).

Фигура 2. Матрица на дизайна на одита



Процес на възлагане на обществени поръчки:

Фаза: Предварителна тръжна процедура
(*пример*)

Група въпроси за одит:

Ефективно ли е управлявана обществената поръчка?

Одитен въпрос:

Разгледал ли е публичният орган и оценил ли е икономически ефективните алтернативи на покупката?

Група критерии за одит:

Оценка на вътрешните системи и процеси

Критерии за одит:

Използване на съвкупност от данни/механизми

Пояснение на графиката:

Лява колона	Дясна колона
Цел на одита; одитни въпроси; критерии за одит; метод; одитни доказателства; очаквани констатации от одита (съгласно критериите); очаквани заключения (съгласно въпросите); очаквани заключения (в зависимост от целта на одита)	ДИЗАЙН НА ОДИТА НЕОБХОДИМОСТ ОТ ЦЯЛОСТНА ПРОФЕСИОНАЛНА ПРЕЦЕНКА

- 73) При липса на критерии, разработени от въпросното предприятие или от други източници, одиторите могат сами да разработят подходящи критерии. Одиторът трябва да има предвид, че легитимността на критериите, разработени от одиторите, зависи от това доколко разумни и убедителни ги считат потребителите на одиторския доклад.
- 74) По отношение на обществените поръчки при извънредни ситуации и предвид промяната в обстоятелствата могат да се разгледат следните критерии за изпълнение:
- Оценка на стабилността на веригата за доставки, по-специално в здравеопазването и системите за управление на запасите;
 - Балансът между бързината на доставките, цената и прозрачността;
 - По-строги изисквания към финансовата стабилност на доставчиците (дори да се считат за прекомерни в нормална ситуация, те могат да станат оправдани, за да се компенсират рисковете от фалит и прекратяване на договорите).

Одитен риск

- 75) Одитният риск може да е свързан с много техническото естество на някои от аспектите на одита. Например:
- Финансовите и техническите проучвания, които стоят в основата на решенията за изграждане на сложни инфраструктури, могат да бъдат необективни;
 - Ненужните или излишни изисквания, които не са съобразени с повода / изискванията, облагодетелстващи доставчиците, поради спецификациите, определени от доставчика, могат да бъдат вградени в техническите спецификации по такъв начин, че да бъдат открити само от експертите на съответния пазар;
 - В сложните алгоритми за оценяване могат да бъдат включени необективни или несправедливи критерии за оценка;
 - Неизпълнението или частичното изпълнение на доставка може да е свързано с некачествени материали, неизпълнение на трудовите задължения или дори с неправилно проектиране на закупените изделия.
- 76) Одиторите намаляват рисковете в програмата за одит или в предварителното проучване. Приложение 8 съдържа някои въпроси, които могат да бъдат полезни за целите на намаляване на одитните рискове.
- 77) Ако одитният риск е значителен, може да се наложи да се разработят стратегии за намаляване на рисковете и/или да се модифицира одитната програма. След това одиторът може да разработи и модифицира стратегията за събиране на доказателства, за да намали одитния риск. Например, може да е полезно да се обмисли:
- Включване на одитори с различен профил в екипа — например включване на по-старши служители/служители с опит в одита на обществени поръчки;
 - Използване на допълнителни вътрешни или външни специалисти със задълбочени познания в областта на обществените поръчки, като например инженери или експерти по предмета на обществената поръчка или ИТ експерти, когато това е възможно. Тези специализирани познания са необходими например за прилагане на техники за цифров одит или за извършване на физически проверки и инспекции, например на медицинско оборудване, закупуване на сложни стоки или прилагане на строителни техники;
 - Отдаване на необходимото значение на почтеността, например идентифициране и управление на потенциални конфликти на интереси и връзки между вътрешните и външните членове на одитния екип;
 - Установяване на специфични договорености за комуникация с одитираната организация;
 - Създаване на специфични мерки за контрол на качеството;
 - Създаване на адекватни и компетентни механизми за надзор на такива одити.



- 78) От одиторите се изисква да получат достатъчни и подходящи доказателства. Обичайните общи одитни методи като проучване на документи, интервюта и, когато е възможно и подходящо, физически проверки, а вътрешните ресурси за извършване на одит на обществените поръчки често са подобни на тези за други одити.
- 79) Въпреки това одитът на инфраструктурни проекти или други големи технически поръчки може да изисква използването на технически експерти.
- 80) ИТ инструментите за анализ на данни се превръщат в силен и все по-използван метод за обширен анализ на отворени (или неотворени) данни за процедури за обществени поръчки. Тези данни обикновено се включват в бази данни и електронни платформи, които публикуват информация за проведените процедури за обществени поръчки, за съдържанието на документацията за обществените поръчки, за възложените договори и за дружествата, подписали тези договори. Колкото по-подробна е тази информация

толкова по-мощни ще бъдат алгоритмите в задачите, които изпълняват в помощ на обширната одиторска дейност, добавяйки значителна стойност към одита на обществените поръчки. ВОИ могат да използват анализа на данни и изкуствения интелект за преглед и анализ на наличните данни за възлагането на обществени поръчки, за да открият необичайни процедури и отношения, както и модели, тенденции или аномалии, показващи възможни облаги или тайно споразумение не само на етапа на планиране, но и по време на извършването на одита. Това е особено важно при одита на предварителните резултати, които имат същия график като одитите. Това може да представлява значително предизвикателство за ВОИ, тъй като за целта е необходимо не само да се наемат експерти по компютърно проектиране, но и да се обучат одиторите в познаването на тези инструменти. Способността на одиторите да получават данни от ИТ системите и своевременно да анализират предварително проверените данни по време на одита е от жизненоважно значение, когато ресурсите, особено времето, са оскъдни.

- 81) Одитирането на спешни обществени поръчки се сблъсква с пречки, тъй като ситуацията на място може да затрудни използването на обичайните методи за одит. Физическите проверки могат да бъдат много важни за този вид спешни и освободени от формалните изисквания обществени поръчки, но може да се окажат много трудни за изпълнение. В ситуация, при която ВОИ не може да си позволи да бъде физически в помещенията на одитирания субект, одиторите може да преминат към дистанционна работа с помощта на онлайн решения и ИТ платформи. При такива обстоятелства може да се наложи ВОИ да разработи мерки за оперативна ефективност и безопасност на тези канали. Може да се наложи също така одиторите непрекъснато да оценяват дали доказателствата, получени с тези методи, са достатъчни, за да се гарантира, че одитните констатации са разумни, уместни и надеждни.



- 82) Докладването и последващите действия при одита на обществените поръчки следват същите стъпки и се подчиняват на същите изисквания като тези при одита на изпълнението (МСВОИ 3000) и одита на съответствието (МСВОИ 4000).
- 83) От одитора се очаква да даде конструктивни препоръки, които вероятно ще допринесат значително за преодоляване на слабостите или проблемите, установени при възлагането на обществени поръчки, и може също така да се занимае със съществени случаи на констатирани несъответствия или слабости в контрола.
- 84) Въз основа на най-често срещаните одитни констатации и препоръки от одити на обществени поръчки, извършени от ВОИ²³, може да се заключи, че те обхващат редица области и ситуации. Въпреки това най-типичните се отнасят до:
- Липса на стратегически подход към обществените поръчки, непостигане на целите за иновации или опазване на околната среда или липса на надлежно планиране, управление или контрол на обществените поръчки;

23 Обобщение на информацията, включена в Практическото ръководство за одит на обществените поръчки.

- Недобро разпределение на риска между доставчиците и публичните органи;
- Недостатъчна обосновка и предварителни проучвания за нуждите, инвестициите и обществените поръчки;
- Неточно определяне на обекта на обществената поръчка или разделяне на обекта на обществената поръчка или на прогнозните разходи;
- Липса на важна информация в документацията за обществената поръчка, като например крайни срокове за подаване на офертите или подробности за предмета на обществената поръчка или изискванията;
- Липса на публичност и/или обосновка на изискването за прозрачност по време на процедурите за възлагане на обществени поръчки;
- Неконкурентни процедури за възлагане на обществени поръчки, без обосновка или в противоречие с разпоредбите;
- Дискриминационни, незаконни или прекомерни изисквания или технически спецификации;
- Недобро или необективно определяне на критериите за подбор или възлагане;
- Неспазване на установените изисквания и срокове за подаване на оферти;
- Свърхвисоки цени, доказателства за тайни споразумения или конфликти на интереси;
- Слабости в операциите по оценка на офертите или необосновани решения за възлагане;
- слабости на договорите (недостатъчни гаранции за покриване на рисковете от неизпълнение; прекомерна продължителност на договорите);
- Незаконни изменения на тръжни процедури и неоправдани съществени изменения на договори;
- Недобро управление на договорите (контрол на поръчките, доставките и плащанията, контрол на подизпълнителите, закъснели доставки, спазване на договорените условия, лошо качество, увеличаване на обхвата, прекомерни разходи, фиктивни доставчици);
- Документите за управление на възложителя не са актуализирани, което затруднява определянето на степента на участие на държавните служители и/или служителите, участващи в обществените поръчки.

- 85) Освен констатациите и препоръките, включени в одитните доклади на ВОИ, всички конкретни случаи на съмнения за измама и корупция, установени по време на одита, трябва да бъдат документирани и представени на ръководството и компетентните органи. В зависимост от мандата на отделната ВОИ и установените на национално равнище процедури ВОИ може да бъде упълномощена или упълномощена да предава информация на разследващите органи. Някои ВОИ работят в тясно сътрудничество с антикорупционните агенции²⁴.
- 86) Последният етап от одита на обществените поръчки е последващият контрол за спазване на препоръките, основани на заключенията, направени в резултат на одита. ВОИ установява процес на последващ контрол, за да наблюдава и гарантира, че препоръките от одита са ефективно изпълнени. Неговата основна цел е да организира обратна връзка, да проследява непрекъснато изпълнението на препоръките в дейността на одитирания обект и да оценява крайния ефект от това изпълнение. По време на процеса на проследяване често е полезно да се обърне специално внимание не толкова на процеса на изпълнение на препоръките, колкото на крайните резултати за подобряване на ефикасността и ефективността на системата за вътрешен контрол, отстраняване на тесните места в управлението на процеса на възлагане на обществени поръчки и накрая - отстраняване на нарушенията и грешките, свеждане до минимум на ненужните разходи и като цяло подобряване на ефективността на обществените поръчки.

24 На 30 юли 2019 г. ИНТОСАЙ подписа меморандум за разбирателство със Службата на ООН по наркотиците и престъпността (СНПООН). Този меморандум за разбирателство се отнася до потвърждаване на съществената роля, която ВОИ играят в борбата с корупцията, и до засилване на сътрудничеството между ВОИ и антикорупционните органи за по-ефективно предотвратяване и борба с корупцията.

Приложение 1: Принципи на обществените поръчки

Одиторите се позовават главно на принципите за възлагане на обществени поръчки, установени в техните национални закони. Тези принципи определят съдържанието на нормативните актове, тълкуването на правните разпоредби и вземането на решения по време на целия процес на възлагане на обществени поръчки.

Днес, под влияние на най-добрите международни практики в областта на обществените поръчки и на насоките на ООН, включени в Закона образец на UNCITRAL за възлагане на обществени поръчки за стоки, строителство и услуги, националните закони и подзаконовни актове за обществените поръчки често се позовават на международно приетите принципи, които отразяват. Ако страната на ВОИ е член (или кандидат за присъединяване към) СОП на СТО, споразумението и ангажиментите на страната също могат да бъдат от значение.

UNCITRAL е помощен орган на Общото събрание на ООН и наред с другите си функции изготвя закони образци, които представляват законодателни текстове, чието приемане като част от националното законодателство на държавите се препоръчва. Законът образец на UNCITRAL за обществените поръчки за стоки, строителство и услуги насърчава националните разпоредби на законите за обществените поръчки да включват следните принципи:

Свободно участие и конкуренция	Всички потенциални, отговарящи на изискванията доставчици следва да бъдат допуснати до участие в процедурите за възлагане на обществени поръчки, с изключение на специфични, регламентирани и обосновани обстоятелства, които позволяват изключването им.
Справедливост и равенство	Всички заинтересовани/потенциални оференти трябва да имат достъп до ясна, обективна и пълна информация и критерии, публично оповестени от възлагащия орган, на които могат да разчитат. Участниците в търга също така имат право да очакват, че ще бъдат третирани справедливо и при равни условия с останалите участници.

Интегритет и прозрачност	Данъкоплатците и гражданите като цяло имат право да очакват, че обществените поръчки се провеждат почтено, изключително в обществен интерес и по прозрачен начин.
Икономичност, ефикасност и/или ефективност	Те също така очакват, че цените, заплащани за стоките, услугите и строителните работи, представляват максимално добро съотношение между качество и цена и че те са закупени с необходимото качество, количество и навреме.

Когато ВОИ смятат за целесъобразно да оценят качеството на националните правила и процедури за обществени поръчки спрямо международните препоръки, одитните критерии могат да бъдат потърсени в закона образец на UNCITRAL или в други международни документи, като например Принципите на ОИСП за почтеност при обществените поръчки.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: ОПРЕДЕЛЕНИЯ И СЪКРАЩЕНИЯ

Основни понятия	Определение
Одит на обществените поръчки от страна на ВОИ	Одит на обществените поръчки, извършван от ВОИ или от упълномощени от ВОИ лица, който включва проверка на физическото съществуване на придобитите активи, контрол на съответствието, преглед и оценка на процесите, резултатите и изпълнението на обществените поръчки, докладване на одита.
Критерии за награждаване	Критерии, използвани от възлагащия орган за оценка на подадените оферти и за избор на един или повече оференти в най-добра позиция да задоволят определените нужди.
Оферент	Юридически или физически лица, участващи в процеса на възлагане на договор за обществена поръчка с възложителя.
Обществени поръчки Договор/правителствен договор	Договор/споразумение, сключен между възложителя и доставчика в съответствие със съответните разпоредби на националното законодателство или нормативните актове на местната власт или приложими разпоредби за обществените поръчки.
Цикъл на обществените поръчки	Процесът е структуриран в три отделни фази: Предварителен етап, тръжна процедура и последваща тръжна процедура и се характеризира със следните етапи: (1) подготовка и планиране, (2) публикуване и прозрачност, (3) подаване на оферти, отваряне и подбор, (4) оценка и възлагане, (5) сключване на договор, изпълнение и приключване.
Възложители на обществени поръчки	Органи на централното правителство и местната власт, публични предприятия или дори частни дружества, получаващи публични средства.

Основни понятия	Определение
Процес на възлагане на обществени поръчки	Поредица от действия, стъпки и решения, свързани с начина, по който се изпълнява работата по възлагане на обществени поръчки.
Квалификационни критерии	Критерии, използвани от възлагащия орган за оценка на способността на доставчиците /продавачите/поръчителите да изпълнят съответната обществена поръчка.
Етап на възлагане на обществени поръчки	Набор от мерки, предприети от възлагащия орган за намаляване на установените договорни рискове.
Доставчик (продавач, доставчик)	Типичен процес на високо ниво в рамките на цикъла на обществените поръчки, който може да бъде допълнително разделен на подпроцеси, процедури/дейности по възлагане на обществени поръчки и резултати или допринася за аспектите на контрола, изисквани при обществените поръчки.
Управление на риска при договорите за обществени поръчки	Набор от мерки, предприети от възлагащия орган за намаляване на установените договорни рискове.
Потребители	Възложител, граждани или определени групи лица, които консумират, използват закупения продукт или го използват в живота си, в бизнеса си и т.н.

Основни понятия	Съкращения
ЕС	Европейски съюз
IDI	Инициатива за развитие на ИНТОСАЙ
IFPP	Рамка на ИНТОСАЙ за професионални становища
ИНТОСАЙ	Международна организация на върховните одитни институции
МСВОИ	Международни стандарти на върховните одитни институции
KPI	Ключови показатели за ефективност
ОИСП	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
SAI/ВОИ	Върховни одитни институции
МСП	Малки и средни предприятия
СТО	Световна търговска организация
UNCITRAL	Комисията на ООН по международно търговско право

Приложение 3: Фази на процеса на възлагане на обществени поръчки

Фаза 1. Подготвителен етап

Тази фаза включва оценка на нуждите и пазара, планиране и бюджетиране на обществената поръчка, определяне на това какво точно се поръчва и избор на процедура за провеждане на поръчката. Тези дейности създават основата за успешна обществена поръчка и качеството на работата, демонстрирано на този етап, обикновено се отразява на качеството, което вероятно ще бъде постигнато на следващите етапи.

Обосноваването на нуждите и доказателствата за това са елементи, които следва да се вземат предвид при всички видове обществени поръчки, включително при извънредни ситуации.

Изборът на процедура се ръководи от приложимите принципи и разпоредби на законодателството на национално или наднационално равнище. Най-разпространените процедури за възлагане на обществени поръчки са състезателните, чрез подаване на оферти, тъй като са най-ефективни за осигуряване на равен достъп на всички потенциални доставчици до пазарите на обществени поръчки и за създаване на условия за възложителите да получат най-изгодната оферта. Въпреки това тези тържни процедури обикновено са дълги и подробни. Поради това много национални разпоредби или разпоредби на публичните органи позволяват възлагането на обществени поръчки на сравнително ниска стойност чрез опростени състезателни процедури, ограничени търгове или чрез директно закупуване, за да се направи процедурата за възлагане на обществени поръчки по-ефективна и навременна. Изключителни обстоятелства и ситуации могат да позволят ограничени или директни покупки. Може да се наложи одиторите да проверят дали изключителните обстоятелства са обосновани и дали наистина са възникнали. Тъй като тези видове процедури повишават нивото на риска от облагодетелстване на доставчиците, следва да се прилагат и други контролни механизми, като например обосновка и прозрачност на решенията.

Алтернативните процедури включват централизирано възлагане на обществени поръчки, обединяване на изискванията и закупуване съгласно рамкови споразумения. Обединяването на покупките и използването на рамкови споразумения позволяват на възлагащите органи да договорят по-добри цени и условия и да провеждат последващи по-гъвкави и ефективни процедури. Но в зависимост от приложимите правила към тези споразумения и възприетите практики, те могат да намалят възможността по-малките, многобройни участници в търга да отговорят на критериите за допустимост или да възникне неетично поведение. Ако тези рискове не бъдат отстранени, това може да доведе до намаляване на броя на отговарящите на

условията оференти, да намали конкуренцията или да породи възможност за антиконкурентно поведение.

Сложни процедури за възлагане на обществени поръчки, като например състезателен диалог, могат да се прилагат за възлагане на публично-частни партньорства или за възлагане на разработването на нови продукти и услуги.

Все повече се възприемат електронни платформи за обществени поръчки, които позволяват предоставянето на електронни версии на документацията за обществената поръчка, електронна комуникация на всички етапи от процедурата, подходи, основани на данни, на различни етапи от процеса на възлагане на обществената поръчка, но също така и специфични електронни процедури за възлагане на обществени поръчки, като например динамични системи за покупки, електронни каталози и електронни анонимни обратни търгове. Тези електронни процедури са в състояние да съчетаят конкурентни и бързи процедури.

Фаза 2. Провеждане на търг

След първата фаза се изготвя документация, която информира потенциалните доставчици за изискванията, начините за подаване на оферта за възлагането на договор за изпълнение и на оценка на тяхната оферта.

Изготвянето на документация за обществена поръчка, определянето на спецификации и стандарти, определянето на критерии за оценка на кандидатите и офертите, определянето на срокове за подаване на оферти и обявяването на обществената поръчка и нейните етапи са ключовите елементи за осигуряване на обективност, прозрачност и равнопоставеност по време на цялата процедура. Впоследствие се получават оферти, които се проверяват за съответствие с изискванията.

В някои системи и при определени процедури подборът може да се извършва на два етапа, а именно първо класиране на изпълнителите, за да се изберат тези, които ще бъдат поканени или приети за участие в процедурата, и второ представяне и/или подбор на техните оферти. Възможно е също така системата да изисква пълно разграничение между подбора на кандидатите и подбора на офертите, с ясно разграничение на съответните критерии и операции.

Независимо от конкретната приложима процедура (отваряне на офертите, електронни процедури, предходен процес на оценка на допустимостта и т.н.), офертите трябва да се пазят в тайна и да се съхраняват на сигурно място до настъпването на момента за тяхното надлежно оповестяване. След като бъде надлежно отворена, всяка оферта се подлага на проверка за съответствие, за да се гарантира, че тя е подадена съгласно изискванията, описани в тръжната документация.

След това всички допустими оферти се оценяват в съответствие с методологията за оценка, описана в тръжната документация, за да се избере тази, която най-добре отговаря на критериите за възлагане. Не се допускат отклонения, изменения или пропуски в методиката, за да се запази интегритета на тръжната процедура. Контролът на този етап е от ключово значение. Матриците за точкуване и оценяване, колегиалността, обосноваването на оценките и решенията, докладите за оценяване, уведомленията, публичността на възлагането и правото на обжалване са важни инструменти за гарантиране на обективност и прозрачност. Този етап приключва с подписването на договора между възложителя и изпълнителя.

Фаза 3. След възлагането на обществената поръчка

Целта на този последен етап от цикъла на обществените поръчки е да се гарантира, че договорът е изпълнен, изпълнителят и възлагащият орган изпълняват задълженията си и че обществената цел е постигната. Това включва изпълнение, мониторинг, доставки, спазване на сроковете и изискванията за изпълнение на договора, плащания, водене на документация, жалби, средства за правна защита, изменения на договора и приключване/прекратяване на дейността. Договорът може да бъде прекратен поради изтичане на срока му или поради неизпълнение.

Фазата след възлагането на поръчката е важна, тъй като се фокусира върху действително получената от възложителя стойност и спазването на условията на договора. Въпреки че процедурата до сключването на договора може да се счита за правилна и адекватна, изпълнението може да бъде белязано от редица дефицити. Съществуват рискове от облекчения след възлагането на поръчката и промени в условията на договора в полза на изпълнителя, които, ако са били предвидени и приложени преди офертирането/възлагането на договора, биха могли да променят значително конкурентната среда. Съгласно приложимите разпоредби е необходимо да се направи оценка на измененията на договорите, за да се разграничат

тези, които представляват незначителни промени, прилагането на клаузи за преразглеждане, включени в първоначалната документация за обществената поръчка, или неизбежна и допустима промяна на обстоятелствата, от тези изменения, които се считат за съществени, които променят конкурентния баланс, договорен по време на обществената поръчка и установен в договора, и съществено променят договора спрямо първоначалния. В този случай може да се наложи провеждането на нова процедура за възлагане на обществена поръчка.

Приложение 4: Електронни обществени поръчки

Все повече обществените поръчки се провеждат по електронен път. Това може да се отнася за средствата за комуникация и обмен на информация, когато документите за обществените поръчки са достъпни по електронен път; когато исканията, подаването на документи, отговорите и уведомленията могат да се извършват по електронна процедура; или дори когато конкретни процедури за възлагане на обществени поръчки или части от тях се провеждат по електронен път в платформа за електронни обществени поръчки (например пазар/директна поръчка, запечатана оферта, електронни обратни търгове, електронни каталози и др.)

Публичните органи следва да гарантират, че използваните електронни средства не създават технически пречки за потенциалните участници в търга. Инструментите и устройствата, използвани за електронна комуникация, следва да са съвместими с общоприетите технологии и да са общодостъпни.

Проблемите със сигурността също са проблем. Използването на електронни подписи, нивата на достъп, процедурите за акредитация и правилата и алгоритмите, използвани от системата, са част от строгите изисквания за сигурност, които трябва да бъдат въведени, за да се гарантира, че предложенията и решенията идват от компетентните лица; че достъпът до запечатаните оферти не е възможен (включително за отговарящите за търговете служители) преди датата на отваряне; че се осигурява равен и едновременен достъп след това; и че се осигурява строга анонимизация, когато това се изисква (например електронни обратни търгове).

Офертите, представени под формата на електронен каталог, или прилагането на електронни обратни търгове изискват използването на алгоритми.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5: ВЪЗМОЖНИ ОДИТНИ ВЪПРОСИ ВЪВ ВРЪЗКА С ПРИНЦИПА НА „3 Е“ ПРИ ОДИТ НА ПРОЦЕСА НА ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ИЛИ НА ФУНКЦИЯТА ПО ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

КАРЕ 1. ИКОНОМИЧНОСТ, ЕФИКАСНОСТ, ЕФЕКТИВНОСТ И ОДИТНИ ПОДХОДИ

Икономичност:

- Налице ли са стоките или услугите, осигурени чрез процеса на възлагане на обществени поръчки или функцията по възлагане на обществени поръчки, своевременно и на точното място, с подходящо качество и необходимото количество, на възможно най-ниска цена?

Ефикасност:

- Получаваме ли максимален резултат — по отношение на количеството качеството — от вложените от нас ресурси във функцията или процеса на възлагане на обществени поръчки (етап на възлагане на обществени поръчки или отделна дейност по възлагане на обществени поръчки)? или,
- Възможно ли е било да се постигне същият резултат с по-малко ресурси?

Ефикасността оценява връзката между вложените ресурси и резултатите. Одитите на ефикасността могат да имат за цел да анализират:

техническата ефикасност, например:

- Могат ли процесите на възлагане на обществени поръчки да бъдат

рационализирани, за да се подобри ефикасността?

ефикасност на разпределението, например:

- Може ли да се подобри ефикасността чрез разпределяне на функцията за възлагане на обществени поръчки или снабдяване с ресурси по различен начин, например чрез автоматизация (т.е. автоматизиране на процесите чрез използване на ИТ системи в сравнение с ръчни процеси), което допринася за по-висока производителност?

или ефикасност на мащаба или синергията, например:

- Може ли да се постигне същият резултат с по-малко вложени средства чрез споделяне на средства или процеси, или дори чрез сливане на организации (т.е. консолидиране на разходите / съвместно възлагане на обществени поръчки)?

Ефективност:

Въпросът за ефективността се състои от две части, които отговарят на следните въпроси:

- 1) До каква степен са постигнати целите на обществените поръчки (стратегия/политика/план/процеси за обществени поръчки)?
- 2) Може ли това да се отдаде на резултатите от стратегията/политиката/плана/процесите за възлагане на обществени поръчки?

Ориентиран към резултатите одитен подход:

- Какво е изпълнението на функцията/процеса на възлагане на обществени поръчки или какви резултати са постигнати и дали са изпълнени изискванията или целите?
- Отговарят ли на изискванията количеството и качеството на закупените стоки?
- Близка ли е цената до прогнозната или постигната ли е целта?

Ориентиран към проблемите подход:

- Какъв е проблемът, т.е. в подготовката и планирането на етапа на обществената поръчка?
- Какви са причините за проблема, т.е. липсата на достатъчно конкуренция?
- Подаване на оферти, отваряне и етап на подбор при възлагане на обществени поръчки?
- Какво е довело до многократно надвишаване на бюджета при строителния проект?
- Защо ИТ проектът изостава значително от графика си?
- Какви са причините, поради които доставчикът на услуги не е в състояние да изпълни стандартите?

Системно-ориентиран подход:

При този вид одит могат да се използват описателни въпроси, като например:

- Каква е целта на системата за управление на обществените поръчки/процеса на възлагане на обществени поръчки?
- Кои са отговорните участници в системата?

ПРИЛОЖЕНИЕ 6: ВЪЗМОЖНИ ОДИТНИ ВЪПРОСИ ОТНОСНО ИЗПОЛЗВАНЕТО НА МОДЕЛА ЗА ЕФЕКТИВНОСТ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ

КАРЕ 2. МОДЕЛ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ²⁵

Оценка на цялостната стратегия за обществени поръчки на държавния сектор

- 1) Има ли правителството цялостна стратегия и/или политика в областта на обществените поръчки?
- 2) Насърчителни ли са държавните политики и/или защитават ли лоялната конкуренция?
- 3) Политиките и практиките за възлагане на обществени поръчки съответстват ли на стандартите за добри (международни) практики?
- 4) Извършва ли се сравнителен анализ на резултатите на няколкото функции/звена за възлагане на обществени поръчки на различните етапи от процеса на възлагане на обществени поръчки?
- 5) Сравняват ли се цените/качествата, получени от няколко функции/звена за възлагане на обществени поръчки, за да се подчертаят конкурентните резултати или подобреното съотношение качество/цена?
- 6) Налице ли е подробна документация, свързана с нормативната уредба на обществените поръчки, в правителството?

Оценка на функцията/звеното за обществени поръчки на конкретна организация или отдел:

- 7) Разглеждат ли се аутсорсингът и публично-частните партньорства като алтернативи на предлагането на услугите от самата организация?
- 8) Има ли организацията/отделът стратегия за обществени поръчки, която съответства на националната стратегия, и прилага ли се тя?
- 9) Добре организирана ли е функцията/звеното за обществени поръчки на организацията/отдела, включително по отношение на адекватността на ресурсите, напр. човешките ресурси с ясно определени роли?
- 10) Добре ли е организиран и документиран процесът на възлагане на обществени поръчки? Добре ли е организиран и документиран процесът на закупуване в съответствие с ръководството за закупуване, правилата и разпоредбите и процедурите?

25

[Вж. https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/Toolkit-2018/Toolkit-2018-update.pdf](https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/Toolkit-2018/Toolkit-2018-update.pdf) за възможни подвъпроси, в които подробно е описано как трябва да се оценява всяко от тези 17 измерения.

- 11) Разполагат ли служителите с необходимите умения и опит за ефективно провеждане на обществени поръчки?
- 12) Съществува ли система за редовно повишаване на техния капацитет?
- 13) Съществуват ли подходящи контролни механизми, за да се гарантира, че обществените поръчки са в съответствие със съответното законодателство или приложимите разпоредби?
- 14) Съществуват ли механизми за оценка на работата на доставчиците на организацията/отдела?
- 15) Управлят ли се рисковете, за да се осигури разумна увереност по отношение на целите на организацията или отдела за обществени поръчки?
- 16) Извършват ли се редовни прегледи и анализи на резултатите от дейността на функцията/звеното за обществени поръчки?

Оценка на проект за обществена поръчка

- 17) Има ли проектът за обществена поръчка ясна цел и отговаря ли тя на конкретните нужди на потребителите?
- 18) Ефективно ли се управлява проектът за обществена поръчка?
- 19) Съществуват ли подходящи контролни механизми, за да се гарантира, че обществените поръчки проектът е в съответствие с приложимото законодателство/разпоредби?

Обосновка:

Моделът за ефективност на обществените поръчки разработва ключови въпроси, които служат като отправна точка за одиторите, оценяващи ефективността на функцията по възлагане на обществени поръчки в органите от публичния сектор. Моделът се прилага за всички видове политики и процеси в областта на обществените поръчки, независимо от тяхната стойност и приложимата правна рамка. Той е полезен за всички подходи за възлагане на обществени поръчки с цел постигане на стойност за парите.

ПРИЛОЖЕНИЕ 7: ВЪЗМОЖНИ ОДИТНИ ВЪПРОСИ ОТНОСНО СТРАТЕГИЧЕСКИЯ ПОДХОД КЪМ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ

КАРЕ 3. ОБЩ МАНДАТ И СТРАТЕГИЯ НА ОРГАНИЗАЦИЯТА

Има ли организацията стратегия/стратегически план?

Съобразена ли е обществената поръчка с цялостния мандат и стратегия на организацията (част ли е от организационната стратегия)?

Обосновка:

Крайната цел на обществените поръчки е да се добави стойност за организацията при изпълнението на нейните цели и задачи. Дейностите по възлагане на обществени поръчки подпомагат ежедневно организационните мандати, като осигуряват необходимите ресурси, за да може организацията да върши своята работа.

КАРЕ 4. ПОРТФЕЙЛ ЗА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

Тук въпросите за одита могат да бъдат повдигнати по два начина, като се следва подходът „отгоре надолу“ или „отдолу нагоре“.

Профил на обществените поръчки

Подход „отгоре надолу“

Разполага ли организацията с пълна и изчерпателна картина (профил на обществените поръчки) на нуждите си от обществени поръчки?

(подвъпрос)

- Има ли профил на обществените поръчки, в който са идентифицирани минали и прогнозни обществени поръчки

Анализ на разходите

Били ли са минали и прогнозни разходи за обществени поръчки или разходи за стоки, услуги и работи (анализ на разходите) анализирани?

Дали историческите данни за разходите са добър показател за бъдещите разходи?

(подвъпроси)

- Имало ли е специални събития, които са повлияли на историческите разходи и няма да се повторят, например природно бедствие или мащабен проект, който е предизвикал голямо, но временно увеличение на разходите?
- Има ли очаквани специални събития, които ще повлияят на бъдещите разходи, например предстоящ мащабен проект?
- Има ли събития във външната среда, които могат да повлияят на профила на разходите, напр. политически или икономически промени в програмата/страната или в поведението на донорската общност?
- Съществуват ли стратегически организационни въпроси, които могат да повлияят на разходите, напр. промени в профила на финансирането или в приоритетите на организацията?

Анализ на риска в портфейла на обществените поръчки

Анализирани ли са трудностите и рисковете, свързани с осигуряването на тези стоки, услуги и строителни работи?

подход „отдолу нагоре“ (въпроси, които могат да помогнат да се разбере профилът на обществените поръчки)

- " Какви стоки, услуги и строителни работи се закупуват и колко се изразходва за тях?
- " Сравнение на историческите разходи за всяка позиция с прогнозните разходи?
- " Как се закупуват стоките, услугите и строителните работи?
- " От кого са закупени стоките, услугите и строителните работи?
- " Къде се намират доставчиците географски (напр. местни, регионални, международни)?

Обосновка:

Съществуващият и анализиран портфейл от обществени поръчки е добър знак, че е създадена пълна и всеобхватна картина (профил на обществените поръчки) на нуждите на организацията от обществени поръчки. Анализът на разходите за обществени поръчки предоставя данни, които могат да се използват като изходна база за измерване на постигнатите подобрения, но също така и за осигуряване на надеждни данни за одитора, за да разбере кои цели или стратегии за обществени поръчки е вероятно или вероятно да постигнат краткосрочни и дългосрочни икономии.

КАРЕ 5. ФУНКЦИЯ И КАПАЦИТЕТ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ

Роли, отговорности, структура, отчетност

- " Ясно ли са определени ролите и отговорностите?
- " Кои функции/структури участват в обществените поръчки и каква е йерархията на докладване?
- " Определено ли е лице, което носи отговорност за функцията на високо ниво?
- " До каква степен обществените поръчки са делегирани и/или децентрализирани?
- " До каква степен децентрализираните органи за обществени поръчки съгласуват своите обществени поръчки за общи продукти?
- " Споделят ли служителите, отговарящи за обществените поръчки, информация за пазарите, доставчиците и продуктите?
- " Как се измерва работата на възложителя на обществени поръчки?

Системи, процеси

- " Как протича процесът/системата за възлагане на обществени поръчки за различните видове стоки, услуги и строителство и какви са свързаните с това разходи за трансакции?
- " Използва ли системата за възлагане на обществени поръчки електронни компоненти, съдържащи каталози, електронни търгове, управление на складовите наличности, системи за плащане и др.
- " Как се управляват режимите за централизирано възлагане на обществени поръчки, т.е. дългосрочни споразумения, предварително квалифицирани доставчици, координирано възлагане на обществени поръчки за общи артикули?
- " Информацията за управление на обществените поръчки (профил на обществените поръчки, информация за работата на доставчиците) събирана ли е и лесно ли е достъпна?
- " Какви инструменти съществуват и как се използват, напр. стандартни документи за възлагане на обществени поръчки, наръчници за възлагане на обществени поръчки, ръководства за добри практики и др.
- " Какви са последните резултати и препоръки от вътрешния и външния одит?
- " Кои въпроси и тенденции се появяват в протоколите на комисиите по договорите?

Умения, капацитет

- " Съответстват ли нивата на уменията за възлагане на обществени поръчки на портфейла от обществени поръчки?
- " Оценяват ли се редовно нивата на умения?
- " Системно ли се развиват уменията за възлагане на обществени поръчки?
- " Има ли дългосрочна стратегия за набиране, подбор, обучение и сертифициране на персонала - съществува ли политика за развитие на персонала?
- " Притежава ли персоналот, отговарящ за обществените поръчки, умения за закупуване на сложни/специални артикули (напр. ИТ продукти)?
- " Разбира ли възложителят пазарите на доставки и доставчиците и има ли възможност да преговаря с тях?
- " Има ли персоналот възможност да осигури най-доброто изпълнение от страна на изпълнителите?

Обосновка:

И в трите случая е важно те да са подходящи от гледна точка на съответствието с портфейла от обществени поръчки.

КАРЕ 6. СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ И СТРАТЕГИЯ ЗА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ

- " Има ли цели на обществените поръчки за всяка категория стоки, услуги и работи по матрицата за позициониране на доставките?
- " Съществуват ли цели за осигуряване на стоки и услуги в значителен обем (покупки, попадащи в категориите „лост“, „пречка“ и „стратегически“ в матрицата за позициониране на доставките.)?
- " Има ли цели за управлението на функцията по възлагане на обществени поръчки?

Обосновка:

Тези цели се различават в отделните организации, както и в рамките на конкретната организация, и могат да варират от година на година, но са много важни и имат пряко въздействие върху аспектите „3 E“.

СТРАТЕГИЯ ЗА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

" Изготвена и одобрена ли е стратегия за възлагане на обществени поръчки?
(подвъпрос)?

" Съществува ли план за изпълнение, в който са посочени дейностите, сроковете и отговорните служители?

" Проследява ли се стратегията за обществени поръчки?

Обосновка:

Въвеждането на стратегически практики в областта на обществените поръчки може да доведе до оптимално изразходване на публичните ресурси и до намаляване на корупцията в процеса на възлагане на обществени поръчки. Стратегията за обществените поръчки представя предложения за конкретни действия, които могат да бъдат предприети в рамките на възлагащите органи. Със стратегията за обществените поръчки се демонстрират ползите, които могат да бъдат постигнати чрез стратегически подход към поръчките, както и конкретни условия как подходът към поръчките, подчертан в стратегията, може да бъде постигнат във всяка конкретна дейност.

Важно е стратегията за възлагане на обществени поръчки да доведе до действия от страна на възложителите. Одиторът може да прецени дали отделите за обществени поръчки са изпълнили конкретна задача за прилагане и проследяване на стратегията по отношение на конкретни политики на стратегията за обществени поръчки, свързани с ефективността, ефикасността или икономичността.

КАРЕ 7. ИЗМЕРВАНЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ

" Разработена ли е рамка за измерване на резултатите, за да се гарантира, че стратегическите цели на обществените поръчки се следват и изпълняват?

" Подходящи ли са ключовите показатели за ефективност, конкретни ли са, съгласувани ли са със съответните заинтересовани страни и контролирани ли са от организацията?

" Свързани ли са мерките за изпълнение с конкретни стратегии или ключови процеси?

" Използва ли се сравнителен анализ с други звена за обществени поръчки (в рамките на системата на организацията или извън нея) за събиране на данни и измерване на ефективността?

Обосновка:

Рамката е важна, за да се оцени дали целите на стратегията за обществени поръчки са постигнати. Измерването на изпълнението е важно, за да се подпомогне честността и отчетността, както и да се определят силните и слабите страни на функцията за възлагане на обществени поръчки.

ПРИЛОЖЕНИЕ 8: ВЪЗМОЖНИ ОДИТНИ ВЪПРОСИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ПРОЦЕСНИЯ МЕТОД ЗА ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

КАРЕ 8. ПРЕДВАРИТЕЛНА ФАЗА (откриване на нуждите; ангажиране на заинтересованите страни; анализ на пазара; определяне на предмета; избор на процедура; изготвяне на спецификации, включително критерии; подготовка на документацията за обществената поръчка; обявяване на поръчката; предоставяне на разяснения)

- Разумно обоснована ли е необходимостта от обществената поръчка?
- В случай на скъпоструващи инвестиции, имало ли е благоприятен анализ на разходите и ползите?
- Анализите на потребностите и спецификациите гарантират ли, че правилните артикули са придобити в необходимото количество и качество, в правилното време и на подходяща цена, за да отговорят на нуждите на потребителите?
- Обхванати ли са надлежно мащабът и сложността на проекта за обществена поръчка?
- Дали нуждите са били оценени и условията са били изготвени по изчерпателен и недвусмислен начин, без несигурност и неправилно тълкуване, и дали защитават обществения интерес?
- Точно ли е изчислил публичният орган стойността на договора въз основа на реалистични цени и съответства ли тази стойност на крайните разходи?
- Описанието на обществената поръчка и графикът на доставките отговарят ли на нуждите и законовите изисквания?
- Когато е приложимо, публичният орган управлявал ли е по подходящ начин външните експерти, наети да подпомагат процеса на възлагане на обществени поръчки?
- Избрал ли е публичният орган подходящ и допустим метод за възлагане на обществени поръчки?
- Избраната процедура гарантира ли конкуренция, прозрачност, равно третиране и съотношение цена-качество?
- Изчерпателна ли е била тръжната документация, прозрачна ли е, недискриминационна ли е и съществуват ли противоречия?
- Дали в тръжната документация е отразен по подходящ начин общественият интерес?

- Осигурен ли е на всички кандидати своевременен и равен достъп до тържните документи и информация?
- Регламентирано ли е и прието ли е подаването на алтернативни оферти с одобрения на съответните нива и с пълна обосновка?
- Разбират ли ясно участниците в търга кои документи и декларации трябва да бъдат представени с офертата?
- Дали техническите спецификации (изискваните характеристики на даден материал, дизайн, продукт, доставка или услуга) осигуряват равен достъп на оферентите, като не съдържат характеристики, които пряко или косвено дискриминират в полза или срещу някой оферент, продукт, процес или източник?
- Документацията за обществената поръчка включва ли основания за изключване, критерии за подбор на кандидатите и критерии за възлагане?
- Техническите спецификации, обхватът на изискваната информация, основанията за изключване и критериите за подбор обосновани ли са с обективни причини, свързани ли са и пропорционални ли са на предмета на поръчката и следователно не са ли прекалено строги или дискриминационни, което може да доведе до по-слаба конкуренция?
- Критериите за възлагане на поръчката ясно ли са определени, свързани ли са с предмета и основната цел на поръчката, последователни ли са и оставят ли малко възможности за произволни оценки?
- Публичният орган, в зависимост от обема на обществената поръчка, обявил ли е обществената поръчка така, че да се осигури добра конкуренция (разумен срок, достатъчно информация и достатъчно разпространение) и в съответствие с приложимите разпоредби?
- Допустими ли бяха исканията за разяснения, предоставени ли са те по надлежния ред и своевременно на всички участници?
- В случай на промени в документацията за обществената поръчка, включително в критериите, допустими ли са те съгласно приложимите разпоредби преди подаването на офертите и дадено ли е на участниците допълнително време за подготовка на офертите?
- Осигурена ли е конфиденциалност, когато е необходимо?
- Осигури ли процедурата широка публичност, открита конкуренция, както е приложимо в съответствие с разпоредбите, и намали ли или елиминира ли тя фаворизирането?

Предистория:

На този етап ще бъдат идентифицирани действителните нужди, които трябва да бъдат разгледани от всички гледни точки. Ще бъдат идентифицирани хората, които са заинтересовани от необходимата доставка, и ще бъдат включени в създаването на ясна представа за това какво е необходимо, по какъв стандарт, в какви срокове, при какви прогнозни разходи и при какви условия. Участието на външни експерти в изготвянето на изискванията поражда рискове за принципите на обществения интерес, равното третиране и прозрачността, най-вече ако те са свързани по някакъв начин с оферентите. Конкретната процедура, която трябва да се приеме, зависи от приложимите разпоредби и целите, които трябва да се постигнат.

Важно е документацията за обществената поръчка да бъде подготвена задълбочено, тъй като това гарантира обективност, прозрачност, равнопоставеност на информацията за всички оференти, пригодност на офертите и съпоставимост на офертите. Това насърчава надеждната конкуренция и улеснява процеса на оценяване. След това Искането за предложение (RFP), RFQ (*Искане за оферта*), Поканата за участие в търг (ИТТ) се публикуват чрез одобрени/признати средства. На запитванията на потенциалните участници в търга се отговаря своевременно и те се споделят с всички потенциални участници в търга.

КАРЕ 9. ФАЗА НА ПРОВЕЖДАНЕ НА ТЪРГОВЕТЕ (получаване и отваряне; прилагане на основания за изключване; подбор на подходящи оференти; оценка на офертите; възлагане и подписване на договора; уведомяване на оферентите и публикуване на решението)²⁶

- Отворени ли са офертите съгласно приложимата процедура?
- Системата за отваряне на офертите осигурява ли пълна прозрачност и зачитане на поверителността на офертите до тяхното отваряне?
- В случай че са били използвани електронни платформи, осигуряват ли те открит и равен достъп на всички потенциални оференти, гарантират ли спазване на изискванията за сигурност и поверителност на запечатаните оферти и анонимизиране, ако това е необходимо за процедурата?
- Отварянето и проверката на допустимостта на офертите обект ли са на адекватен надзор?
- Прегледани ли са офертите по отношение на спазването на сроковете и включването на необходимата информация?
- Проверил ли е възлагащият орган възражението срещу допускането на офертите?
- Проверил ли е възлагащият орган потенциалните конфликти на интереси на оферентите и държавните служители, участващи в оценяването на офертите или в процеса на възлагане на обществени поръчки?

²⁶ Проверете дали е приложимо за консорциуми с чуждестранни компании, които са разрешени съгласно националното законодателство за обществените поръчки.

- Техническото приемане на получените оферти отговаря ли на определените квалификационни/технически критерии?
- Предоставени ли са фалшиви/неверни сертификати от участниците в търга?
- Проверени ли са офертите по отношение на техническите спецификации и минималните критерии за допустимост?
- Отхвърлянето и приемането на офертите надлежно ли е обосновано и регистрирано?
- Очевидно ли е, че поръчката е възложена на оферент въз основа на критерии за подбор или минимални нива на способности, който е спазил всички изисквания?
- Правилно ли са оценени офертите?
- Документиран ли е процесът на оценяване по прозрачен и убедителен начин?
- Има ли доказателства за тайно споразумение между участниците в търга?
- Оценката и възлагането основават ли се стриктно на определените и публикувани критерии?
- Направена ли е оценката и прегледана ли е от повече от едно лице? Добра практика е тук да се следва принципът на отделни лица, които създават, проверяват и одобряват съответните документи.
- Ясно ли е, че по време на процеса на оценяване не са внесени промени в определените критерии?
- Съществуват ли доказателства за пристрастност, фаворизиране или натиск по време на оценката на офертите?
- Ясно ли е, че когато са допустими, преговорите не включват промени в съществените аспекти на офертата или изискванията или процедурите за възлагане на обществени поръчки?
- Правилно ли е постигнат и съобщен резултатът от процеса на оценка?
- Основава ли се решението за възлагане на поръчката на резултатите от оценката на офертите?
- Уведомена ли е за възлагането на поръчката, така че да се даде възможност за подаване на жалби?
- Надлежно разгледани ли са жалбите, подадени от участниците в търга/кандидатите срещу действия или бездействия на публичния орган?
- Съответстват ли условията на договора на подробностите, посочени в документацията за обществената поръчка, и на резултатите от процедурата за възлагане на обществена поръчка?

- Допустимо ли е било договаряне след търга и в съответствие ли е то с действащите насоки/заповеди?
- Дали условията, включени в договора, защитават риска от неизпълнение или неправомерно поведение от страна на доставчика и дали няма противоречащи си разпоредби?
- Възникнали ли са някакви отклонения/непредвидени обстоятелства по време на процеса на възлагане на обществената поръчка? Как се процедира при непредвидени събития? Ще бъде ли актуализиран или променен настоящият процес на възлагане на обществени поръчки с оглед на отклоненията?
- Спазват ли се изискваните срокове при провеждането на тръжната процедура, оценяването и уведомяването за възлагането?

Пояснения:

На този етап се получават заявления за участие и/или оферти, които се отварят и оценяват спрямо изискванията и критериите за подбор, ако е приложимо. Офертите трябва да се съхраняват поверително и на сигурно място, както е описано в приложимите разпоредби. Когато е приложимо и в съответствие с изискванията, ясно определени в документацията за обществената поръчка, кандидатите могат да бъдат подложени на качествена оценка на тяхната икономическа, финансова, техническа, професионална, качествена или екологична квалификация. Тази оценка следва да се извърши преди или независимо от оценката на офертите. Офертите ще бъдат подложени на проверка за съответствие, за да се гарантира, че те са подадени в съответствие с указанията, дадени на оферентите в тръжната документация. Грешки, пропуски, несъответствия или други въпроси, свързани с оферти, които не отговарят на изискванията, ще бъдат разгледани и ще бъде взето решение за изключване или за това дали въпросът следва да бъде изяснен с оферента. Може да бъде взето решение за отстраняване на доставчик или оферта от процедурата поради задължителни критерии за изключване или несъответствие, като в този случай на оферента ще бъде предоставена причината за дисквалификацията.

Всички оферти, които отговарят на изискванията, се оценяват стриктно в съответствие с методологията за оценка, описана в тръжната документация. Не се допускат отклонения, изменения или пропуски в методологията, за да се запази интегритета на тръжната процедура. След провеждането на строг процес на оценяване очакваният резултат е предпочитаните оферти да бъдат ясно определени въз основа на резултатите от оценяването. Всички вътрешни одобрения, необходими за поемане на ангажимент за сключване на договор, ще бъдат получени, а възлагането на договора ще бъде публикувано чрез признати средства. След необходимия период от време, достатъчен да позволи възражения срещу възлагането от страна на други участници в търга или от самия пазар, се договаря договор с доставчика и страните пристъпват към изпълнение.

КАРЕ 10. ПОСЛЕДВАЩА ИЗПЪЛНЕНИЕТО ФАЗА (управление и наблюдение на изпълнението; издаване на поръчки и плащания; при необходимост - действия по изменение или прекратяване на договора; приключване на договора)

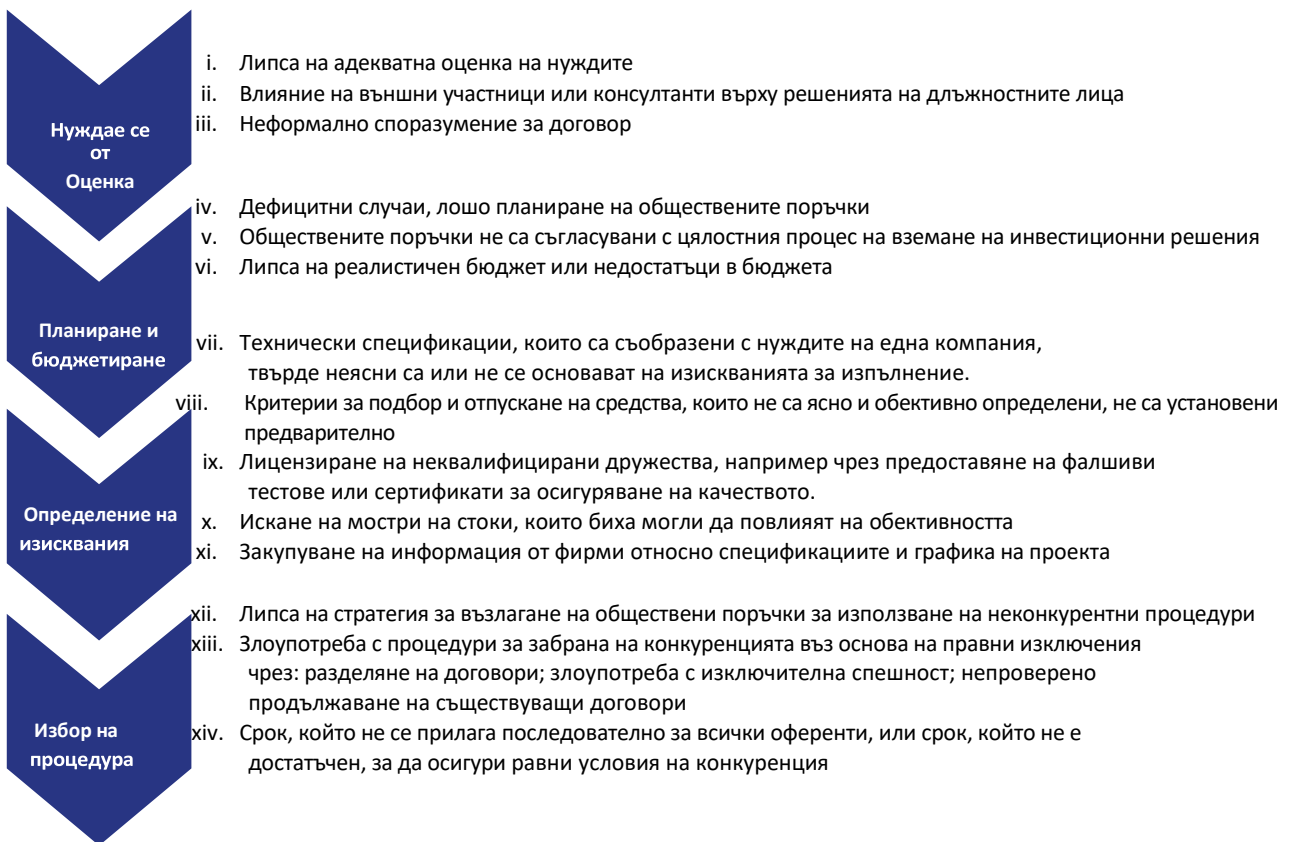
- Даден ли е приоритет на последващите действия след сключване на договора (включително дисциплиниране на доставчиците), за да се избегне превишаване на времето и разходите, загуби за възлагащия орган и/или неправомерни ползи за доставчиците?
- Установени ли са действия на публичните органи след възлагането на обществената поръчка по отношение на спазването на плана за изпълнение?
- Възлагащият орган контролирал ли е изискванията за изпълнение и нивата на предоставяне на услуги?
- Предприети ли са адекватни мерки за избягване на загуби за възлагащия орган в случай на неизпълнение на договора?
- Потвърдено ли е, че доставките са в съответствие с условията на договора (цена, технически спецификации, количество, срокове и т.н.)?
- Проверени ли са плащанията, одобрени ли са и съответстват ли на условията на договора и на действителните доставки?
- В случаите на авансови плащания, неизбежни ли са били и, ако са използвани, приети ли са подходящи предпазни мерки за пълна защита на държавната хазна?
- Бяха ли въведени мерки за избягване или намаляване на рисковете от неадекватен надзор върху изпълнението на договора?
- Когато това е оправдано, търсени ли са компенсации за неспазване на изискванията и налагани ли са те от възлагащия орган?
- Имало ли е съществени изменения в договорите или допълнителни работи или доставки, когато е трябвало да се прибегне до нов договор, сключен по надлежния ред?
- Колко договора на заинтересованите страни (субекти) са предмет на арбитражни производства?
- Установени ли са причините, поради които договорът е бил предаден на арбитраж с доставчика?
- Приключил ли е договорът едва когато възлагащият орган официално е признал, че всички доставки са завършени съгласно договорните условия, и съответно са освободени плащанията?

Пояснения:

Тази фаза завършва цикъла на обществената поръчка и се повтаря до края на договора - поради изтичане на срока му или поради нарушаване на договора. Подробен план за управление на договора ще бъде изготвен по време на тръжната процедура или трябва да бъде изготвен на този етап. Планът за управление на договора е подробен, като в него се разглеждат всички ключови елементи на договора, пренесени в обичайната бизнес среда. Този план е документираният подход за управление на договора във всички негови аспекти до края на експлоатационния му срок. Специално внимание трябва да се обърне на спазването на договорните условия, съответствието между доставките и плащанията и съществените изменения на договора.

Приложение 9: Рискове за интегритета на всеки етап от процеса на възлагане на обществени поръчки ²⁷

" Рискове за интегритета по време на предварителната фаза на търга



27

Цитирано от AFROSAI-E Ръководство за одит на изпълнението на обществените поръчки <https://afrosai-e.org.za/2011/04/19/public-procurement-performance-audit-guideline-2011/>

" Рискове за интегритета по време на тръжната фаза



- a. Липса на публично обявление за поканата за участие в търга;
 - b. Критерии за възлагане и оценка, които не са обявени предварително преди приключването на търга;
 - c. Разкриване на чувствителна непублична информация;
 - d. Липса на конкуренция или в някои случаи тайно договаряне на търгове.
- e. Конфликт на интереси и корупция в процеса на оценяване (напр. познанство с оферентите във времето, лични интереси като подаръци или допълнителна работа, липса на ефективно прилагане на принципа на "четирите очи" и др;
 - f. Неподходящ състав на екипа за оценка (компетентност, опит и професионалисти);
 - g. Несъгласуваност на критериите за оценка.
- h. Конфликт на интереси и корупция в процеса на одобряване (напр. липса на ефективно разделение на финансовите, договорните и проектните правомощия)
 - i. Липса на достъп до документацията по процедурата

" Рискове за интегритета във фазата след провеждане на търга



- Злоупотреби от страна на изпълнителя при изпълнението на договора, по-специално по отношение на качеството, цената и сроковете:
- a) Съществена промяна в условията на договора с цел осигуряване на повече време и/или по-високи цени за оферента;
 - b) Замяна на продукт или некачествено извършена работа или услуга, която не отговаря на спецификациите на договора;
 - c) Кражба на нови активи преди доставката им до крайния потребител или преди да бъдат записани в регистъра на активите.
 - d) Недостатъчен надзор от страна на държавни служители и/или тайно споразумение между изпълнителите и надзорните служители;
 - e) Подизпълнители и партньори, избрани по непрозрачен начин, или които не се отчитат;
 - f) Недостатъчно разделение на финансовите задължения и/или липса на надзор над държавните служители, което води до:
 - g) Фалшиво счетоводство и неправилно разпределение на разходите или намаляване на разходите между договорите;
 - h) Забавени плащания на фактури;
 - i) Фалшиви или дублиращи се фактури за стоки и услуги, които не са доставени, и за междинни плащания, извършени преди възникване на задължението.

ПРИЛОЖЕНИЕ 10: ВЪПРОСИ ЗА ОДИТНИЯ РИСК

КАРЕ 11. ВЪПРОСИ ЗА ОДИТНИЯ РИСК

- " Налице ли са достатъчно надеждни данни?
- " Притежава ли одиторският екип достатъчно умения и познания в областта на обществените поръчки за този конкретен одит, като се има предвид и спецификата и техническите особености на предмета на обществената поръчка?
- " Изисква ли одитът използването на експерти?
- " Достатъчни ли са и/или осъществими ли са сроковете и ресурсите (часове/средства), необходими за извършване на одита?
- " Чувствителен ли е предметът на одита, силно забележим ли е или е противоречив? (политическа чувствителност, медийна чувствителност, парламентарна чувствителност)
- " Много ли е сложен одитът и/или предметът?
- " Съществува ли риск, свързан с управлението на интегритета или отношенията с предприятието?
- " Как се управляват конфликтите на интереси?

Обосновка:

Добра практика е в одитната програма или предварителното проучване да се включи обсъждане на конкретните одитни рискове и начина, по който одиторът планира да ги намали.