

---

**LEGITIMATE SPENDING OF FUNDS - A MAJOR PRIORITY IN THE AWARD OF PUBLIC PROCUREMENT CONTRACTS**

---

**Radko Radev**Nikola Vaptsarov Naval Academy – Varna, Republic of Bulgaria [radev\\_radko@abv.bg](mailto:radev_radko@abv.bg)

**Abstract:** The purpose of the present study is to trace the procedure for the award of public procurement contracts in order to prevent infringements and impose administrative penalties on the contracting authorities of public procurement. In the modern development of the country, public procurement is a necessary element of the management of budget organizations which, by their very nature manage public finances in the performance of their functions. Public procurement is a tool to meet the needs of construction, design, procurement and services that public contracting authorities need in order to develop their facilities and raise the level of each budget institution. An important element in awarding public procurement is therefore the proper planning and budgeting of the budget, the precise assessment of the timing of the procurement, the provision of the necessary financial resources at the time of the award, which in turn reduces the risk of admitting violations. The main obligation of the Contracting Authority in the award of public procurement contracts is to ensure the efficiency of the spending of the funds. The requirement for effectiveness in the spending of funds in the main text of the Public Procurement Law (PPL) is highlighted and the lawful spending of the cited funds is highlighted as the main priority. In this regard, the PPL sets out the rules and procedures that the contracting authorities are obliged to perform. The law describes external control carried out by the Public Procurement Agency and ex-post control exercised by the National Audit Office and the Public Financial Inspection Agency. For the non-fulfillment of the provisions of the Public Procurement Law, administrative penal provisions have been introduced in order to sanction violations of the law. Public purchasers have a pledge to adopt internal rules for managing the procurement cycle when they have an annual budget, including funds from different European funds and programs equal to or greater than 5 million leva. The rules are not exhaustively regulated but should contain at least the order specified in the Regulations for the Application of the Law. These are rules for forecasting the planning and organization of procedures and for monitoring the implementation of public procurement contracts. The purpose of the internal rules is to create an internal order for the procurement to ensure the lawful implementation of the PPL.

**Key words:** public procurement, forecasting, planning, implementation rules.

**ЗАКОНОСЪОБРАЗНОТО РАЗХОДВАНЕ НА ФИНАНСОВИ СРЕДСТВА - ОСНОВЕН ПРИОРИТЕТ ПРИ ВЪЗЛАГАНЕТО НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ****Радко Радев**

Висше военноморско училище „Н. Й. Вапцаров“ гр. Варна, Република България

[radev\\_radko@abv.bg](mailto:radev_radko@abv.bg)

**Резюме:** Настоящото изследване има за предмет да се проследи реда за възлагане на обществените поръчки с цел недопускане на нарушения и налагане на административни наказания на възложителите на обществени поръчки. В съвременното развитие на страната обществените поръчки са необходим елемент от управлението на бюджетните организации, които по своето съществуване управляват публични финанси при изпълнение на функциите си. Обществените поръчки са инструмент за задоволяване на потребностите от строително-монтажни дейности, проектиране, доставки и услуги, от които се нуждаят публичните възложители с цел развитието на своята материална база и повишаване на нивото на всяка бюджетна институция. Ето защо важен елемент при възлагане на обществените поръчки е правилното прогнозиране и планиране на бюджетните средства, точната преценка на времето, през което да се възложат обществените поръчки, подsigуряването им с необходимите финансови средства към момента на възлагане, което от своя страна намалява риска от допускане на нарушения. Основно задължение на Възложителите при възлагането на обществени поръчки е да осигурят ефективност при разходването на средствата. Поставя се изискване за ефективност при разходването на финансови средства в основният текст на Закона за обществените поръчки (ЗОП), извежда се като основен приоритет законосъобразното разходване на цитираните средства. В тази връзка ЗОП поставя правила и процедури, които възложителите са длъжни да изпълняват. В закона е разписан външен контрол осъществяван от Агенцията по обществени поръчки и последващ контрол,

осъществяван от Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция. За неизпълнението на разпоредбите на ЗОП са въведени Административно наказателни разпоредби с цел санкциониране на нарушенията на закона. Публичните възложители имат задължение да приемат вътрешни правила за управление цикъла на обществени поръчки, когато се разпореждат с годишен бюджет равен или по-голям от 5 млн. лева включително със средствата, предоставени по линия на различни европейски фондове и програми. Правилата не са изчерпателно уредени, но следва да съдържат най-малко реда посочен в Правилника за приложение на закона. Това са правила за прогнозиране на планирането и организация на провеждането на процедурите, както и за контрол на изпълнението на сключените договори за обществени поръчки. Целта на вътрешните правила е да се създаде вътрешен ред за възлагане на обществените поръчки, който да гарантира законосъобразното прилагане на ЗОП.

**Ключови думи:** обществени поръчки, прогнозиране, планиране, правила за провеждане.

## ВЪВЕДЕНИЕ

Обществените поръчки са механизъм за управление на съвременните ръководители, които при изпълнение на функциите си разходват публични финанси, средства предоставени от европейските фондове и програми или са дружества и предприятия, които са определени като възложители по смисъла за закона. Те са механизъм за възлагане на строително монтажни дейности, проектиране, доставки и услуги. Отговорни при прогнозиране, планиране, провеждане, приключване и отчитане на резултатите от обществените поръчки са техните възложители.

## ИЗЛОЖЕНИЕ

Основно задължение на Възложителите при възлагането на обществени поръчки е да осигурят ефективност при разходването на средствата. Това задължение произтича от основният текст на Закона за обществените поръчки (ЗОП)<sup>363</sup> Тези средства са изрично определени в разпоредбата като:

- Публични средства;
- Средства, предоставяни от Европейските фондове;
- Средства свързани с извършването на дейности в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги;
- Средства на дружества и предприятия, които са възложители по смисъла на закона.

Поставянето на изискването за ефективност при разходването в основният текст на закона в чл.1 Глава първа<sup>364</sup> извежда като основен приоритет законосъобразното разходване на цитираните средства. В тази връзка ЗОП поставя правила и процедури, които възложителите са длъжни да изпълняват. В глава тридесет и първа е разписан външен контрол осъществяван от Агенцията по обществени поръчки и последващ контрол, осъществяван от Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция. За неизпълнението на разпоредбите на ЗОП в глава тридесет и първа, част осма са въведени Административно наказателни разпоредби с цел санкциониране на нарушенията на закона.

Публичните възложители са длъжни да приемат вътрешни правила за възлагане на обществени поръчки, когато се разпореждат с годишен бюджет включително със средствата предоставени по линия на различни европейски фондове и програми равен или по-голям от 5 млн. лева. Правилата съдържат реда за планиране и организация на провеждането на процедурите, както и за контрол на изпълнението на сключените договори за обществени поръчки съгласно разпоредбата на чл. 244 от ЗОП. Целта на вътрешните правила е да се създаде вътрешен ред за възлагане на обществените поръчки, който да гарантира законосъобразното прилагане на ЗОП<sup>365</sup>.

Прогнозирането на потребностите може да се определи като първият етап от този ред, като за целта е необходимо да се изготви Прогноза.

Вторият етап е свързан с планирането на обществените поръчки с цел осигуряването на необходимият финансов ресурс, който възложителят може за задели.

Прогнозирането и планирането имат следните цели:

<sup>363</sup> Закона за обществените поръчки обнародван в ДВ бр. 13 от 15.04.2016 г.

<sup>364</sup> „Предмет, цел и принципи“

<sup>365</sup> Събев, С., Вътрешните правила за възлагане на обществени поръчки – част от системата за управление на висшето училище., Сборник доклади от Научна конференция „Усъвършенстване системите на управление на висшите училища”, Велико Търново, 13-14.11.2014.

- да подобрят и оптимизират процеса по възлагане на обществени поръчки, като очертаят броя и предмета на предстоящите за възлагане обществени поръчки, отговорните длъжностни лица, сроковете за начало на процедурата и сключване на договори.

- да намалят риска от неоснователно разделяне на обществени поръчки и да подпомогнат възложителя при определяне на размера на необходимите му финансови ресурси.

Тук следва да се отбележи, че прогнозирането и планирането трябва да са съобразени с администрацията на възложителя, предвид задълженията които ѝ се възлагат по компетентност.

Изготвянето на документация за участие е трети етап от провеждане на обществена поръчка. В него следва да бъдат включени правила, свързани с непосредствената дейност, предхождаща издаването на решение за откриване на процедурата както следва:

- инициране възлагането на обществената поръчка;
- служителят, който следва да съгласува предложението;
- служителят, който одобрява предложението или взема решението;
- структурата или служителят, отговорни за изготвяне на проекта за решение, както и проект на документация и решението и обявлението;
- службата или служителят, който изготвя техническите спецификации<sup>366</sup>;
- служителят, който изпраща решението и обявлението за публикуване в Регистъра за обществени поръчки;
- службата или служителят, който изготвя разясненията, ако има такива;
- служителят, който отговаря за „Профила на купувача“<sup>367</sup> на възложителя.

Провеждане на процедурата е следващият четвърти етап при възлагането на обществената поръчка.

Петият етап е възлагането на контрол върху изпълнението на договора като за целта е необходимо да се определят длъжностни лица, които:

- упражняват контрол върху изпълнението на договорите;
- отговарят за освобождаване на гаранциите;
- архивират преписката по съответната обществена поръчка.

Във вътрешните правила специално място следва да намери избора на изпълнител чрез обява или покана поради тяхната специфика.

Обекти на обществените поръчки са:

1. Строителство, включително:

а/ изпълнение или проектиране и изпълнение на строителство, свързано с една от дейностите по приложение № 1

б/ изпълнение или проектиране и изпълнение на строеж

2. Доставка на стоки, осъществявани чрез покупка, лизинг, наем или финансов лизинг, със или без право на закупуване, както и всички необходими предварителни дейности по употребата на стоката, като инсталационни или монтажни работи, тестване на машини и съоръжения и др.

3. Предоставяне на услуги.

Смесени обществени поръчки.

Когато обществената поръчка включва дейности с повече от един предмет тя се възлага по реда приложим за обекта, който характеризира дейностите – основен предмет на поръчката. Когато обществената поръчка включва услуги и доставки, основния предмет се определя в зависимост от услугата или доставката, чиято прогнозна стойност е най-висока.

Предмет на обществените поръчки е съвкупност от всички функционални и работни характеристики, описани в техническите спецификации и допълнителните изисквания поставени от възложителя и упоменати в т. 54<sup>368</sup> на §2 на ЗОП. В една поръчка влизат дори съвсем различни обекти на обществените

<sup>366</sup> Събев, С. Участие на външни експерти при подготовка и провеждане на открита процедура за възлагане на обществена поръчка, Юбилейна научна конференция „Проблеми на законодателството и правоприлагането, свързани с развитието на бизнеса в Република България и Европа“ УНСС, 21.11.2014

<sup>367</sup> Раздел III Профил на купувача ПП ЗОП

<sup>368</sup> параграф 2 от доп. разпоредби на ЗОП

поръчки, ако те са систематично свързани. Това задължение произтича от разпоредбата на т. 29 §2 от допълнителните разпоредби на ЗОП, където е поместена легалната дефиниция на „обособена позиция“<sup>369</sup>.

Пример: Доставка на климатици е доставка, а услугата поставяне на климатици е систематично свързана с доставката.

Тъй като технологично, функционално и последователно доставката и услугата са систематично свързани, те трябва да се възложат в една процедура. Разделянето им в две процедури ще доведе до изкуствено разделяне на обществената поръчка и налагането на санкция от контролните органи.

Избор на ред за възлагане. Разпоредбата на чл. 27 ППЗОП задължава възложителя преди възлагане на обществена поръчка да обобщи всички идентични или сходни потребности, които са му известни към датата на решението за откриване процедурата с оглед правилното определяне реда за тяхното възлагане. Обществена поръчка се възлага за всички идентични и сходни потребности за конкретната година, за които възложителят знае, че ще възлага.

В случаите на възникнали нови потребности законодателят мълчи, т.е. - не е предвидил ред. Като изключение възложителят може да възложи нова обществена поръчка със същия предмет, но при определяне на прогнозната стойност на следващата обществена поръчка с идентични и сходни потребности, механично следва да събере стойностите на новата с предходната поръчка с цел определяне на вида процедура предвид преговорите посочени в чл. 20 от ЗОП.

На този етап на предна позиция излиза въпроса ще има ли обособени позиции в обществената поръчка. Ако отговорът е „не“ предвид разпоредбата на чл. 46, ал.1 от ЗОП, в Решението за откриване възложителя е длъжен да посочи причините за това и да напише мотиви.

Прогнозна стойност на обществена поръчка.

Правилното определяне на прогнозната стойност пряко кореспондира със законосъобразността при възлагането на обществена поръчка. Прогнозната стойност се определя към датата на публикуване на решението за откриване. В прогнозната стойност на обществена поръчка в областта на строителството влиза и стойността на всички доставки и услуги, които са необходими за изпълнението на строителството.

Пример: Възлага се СМР, като строеж, като в него са изписани доставка на асансьори, доставка на климатици и всякакви други доставки, свързани с конкретния строеж, предвид разпоредбата на чл. 21, ал. 7 от ЗОП.

При регулярни доставки и услуги /канцеларски, строителни материали, хранене на личен състав, които подлежат на подновяване в рамките на определен период, прогнозната стойност се определя на базата на:

- Предходен период от 12 месеца. На базата на общата стойност на поръчките от същия вид през предходните 12 месеца, с корекция ако е необходима.
- Общата прогнозна стойност на поръчките, възложени в период от 12 месеца след първата доставка или услуга.

Когато се провеждат обществени поръчки за доставка предвид разпоредбата на чл. 21, ал. 9 от ЗОП прогнозната стойност се определя, както следва:

- При обществена поръчка с определен срок до 12 месеца - общата прогнозна стойност за срока на действие на договора.
- Ако срокът е повече от 12 месеца – общата стойност включително и разликата над 12-те месеца.
- При обществена поръчка без определен срок - месечната стойност умножена по 48.

Следва да се отговори на въпроса обвързана ли е прогнозната стойност на поръчките с CPV кодовете в общия терминологичен речник.

Общият терминологичен речник е приет с регламент /ЕО № 2195/2002г. на Европейския парламент и на съвета от 05.11.2002 г. Изхождайки от разпоредбата на чл. 4 от ЗОП кодовете и номенклатурите от Общият терминологичен речник се използват при възлагане на обществени поръчки. Използването на речника с цел разделяне на кодови номенклатури с цел непровеждане на процедури по обществени поръчки е погрешно.

Като се разгледа разпоредбата на т. 30 от § 2 на ДР ЗОП по смисъла на закона Общият терминологичен речник /CPV/ е създаден с цел уеднаквяване различните препратки използвани от възложителя за описание на предмета на провежданите от тях процедури. При внимателен прочит на ЗОП не се открива разпоредба, която пряко да свързва прогнозната стойност на поръчката със съответните /CPV/ кодове.

<sup>369</sup> „Обособена позиция“ е такава част от обществената поръчка, която въпреки, че може да бъде самостоятелен предмет на обществена поръчка е систематично свързана с другите позиции от предмета на обществената поръчка.

В разпоредбата на чл. 20 от ЗОП са определени праговете за строителство, доставка и услуги при приложението на процедурите по ЗОП. С приемане на ЗОП /ДВ бр.13 от /16.02.2016г./ законодателят приема списък за социални и специфични услуги – приложение № 2. За тези услуги е предвиден отделен праг при възлагане. Уредени са самостоятелни прагове на услугите по приложение № 2 и за останалите услуги, за които липсва приложение. Единствено за услугите по приложение № 2 в чл.20 от ЗОП са уредени прагове. В списъка подробно са описани за кои услуги конкретно с какъв код се прилага съответния праг.

При определяне стойността на договор за строителство не се допуска включването на доставки или услуги, които не са необходими за неговото изпълнение.

Възложителят при изчисляване на прогнозната стойност на обществена поръчка има избор за използване на един от методите, посочени в разпоредбите на чл. 21 от ЗОП. Избирането на метод за изчисляването на прогнозната стойност не трябва да се използва с цел прилагане на ред за възлагане за по-ниски стойности, по аргумент от чл. 21, ал. 14 от ЗОП. Нещо повече, не се допуска и разделяне на обществена поръчка на части, с цел прилагане на ред за възлагане за по-ниски стойности, съгласно чл. 21, ал. 15 от ЗОП. Последните две разпоредби са императивни и при нарушение на забраните посочени в тях се налага глоба в размер на 2% от стойността на договора с включен ДДС, но не повече от 10 000лв.

В досегашната история на ЗОП разделянето на обществена поръчка на части с цел прилагане на ред за възлагане на по-ниски стойности се определяше като нарушение, за което са предвидени най-строгите административни наказателни санкции.

С разпоредбата на чл.21, ал. 16 от ЗОП /ДВ бр.13 от /16.02.2016г./ се определят случаите, в които не се смята за разделяне на възлагането в рамките на 12 месеца на две или повече поръчки:

1. с обект изпълнение на строеж или проектиране и изпълнение на строеж;
2. с идентичен или сходен предмет, които не са били известни на възложителя към момента, в който са стартирали действия по възлагането на предходна обществена поръчка с такъв предмет.

За правилното приложение на първата разпоредба следва да се изясни понятието „строеж“, като за целта е необходимо да се изследва легалната дефиниция на понятието в т.51, § 2 от ЗОП.

"Строеж" е резултатът от строителни работи или дейности в областта на строителството, който е достатъчен сам по себе си да изпълнява икономическа или техническа функция. Следва да се отбележи, че става дума за постигнати резултат от строителни работи първо и второ за дейности в областта на строителството, в това число проектиране, авторски и строителен надзор, които са неразривно свързани с този конкретен строителен обект и едновременно са нужни само за неговото изпълнение. Същевременно резултатът от тези дейности следва да е достатъчен сам по себе си да изпълнява икономическа или техническа функция. Изследвайки самостоятелността на един строителен обект под строеж следва да се разбира единствено самостоятелна сграда. Несъстоятелно е да се счита, че един коридор, канцелария, зала, тоалетна може да покрие легалната дефиниция за строеж. Съвкупността обаче от всички тези помещения, събрани в една сграда дават самостоятелност и функционалност на сградата, каквато ЗОП изисква в легалната си дефиниция. Тук следва да се отбележи, че има съществено различие на понятието „строеж“ по Закона за устройство на територията и по ЗОП. Като специален закон дефиницията в ЗОП следва да намери приложение при определяне на понятието „строеж“.

В рамките на 12 месеца възложителят може да възлага строителство на самостоятелни строежи по тяхната индивидуална стойност без да ги сумира при всяко по следващо възлагане. По същия начин следва да се прилага възлагането на дейности в строителството, като проектиране, строителен и авторски надзор, не следва да се сумират при всяко по следващо възлагане.

Не се смята за разделяне на възлагането в рамките на 12 месеца на две или повече поръчки с идентичен или сходен предмет, които не са били известни на възложителя към момента, в който са стартирали действия по възлагането на предходна обществена поръчка с такъв предмет.

При тълкуване на точка 2 на разпоредбата на чл. 21, ал. 16 от ЗОП възникват два въпроса. Първо кои са тези 12 месеца, и от кога започват да се броят. Второ, кои са поръчките с идентичен и сходен предмет. Публичните възложители са бюджетни организации, които планират обикновено в рамките на една бюджетна година. План-графикът съвпада с рамката на бюджетната година – от 1 януари до 31 декември. Би следвало да се приеме, че 12 месечния период е времето през което възложителя е планирал провеждането на обществените поръчки.

Тук следва да се разгледа въпроса за сходство и идентичност. Легална дефиниция на понятията в § 2 от ДР на ЗОП липсва. Сходни са два предмета, които са приблизително близки, но разглеждайки ги по своето

същество не са еднакви. Под идентични предмети обаче следва да се разбира предмети, които са еднакви. Основание за това може да ни даде тълковния речник.

В рамките на 12 месеца еднакви поръчки с еднакви или приблизителни технически спецификации се възлагат по тяхната прогнозна стойност без механично да се сумират, при което няма да е налице разделяне на обществена поръчка, ако не е известна необходимостта от възлагане на всяка следваща обществена поръчка към момента, в които е стартирала предходната .

Пример: След като е възложена обществена поръчка възложителят:

- е сключил договор по европейски проект;
- осигурени са му допълнителни средства от всякакви източници;
- направени са му предписания от държавни контролни органи за осигуряването на което трябва да проведе нова поръчка.

Каквито и да са тези извънредни обстоятелства те не трябва да зависят от волята на възложителя. Лошото планиране на потребностите от възлагане на доставки и услуги и обстоятелствата, които зависят изцяло от възложителя не могат да се приемат като незнание с цел приложение на цитираната разпоредба.

При внимателно тълкуване на разпоредбата следва да се отчете, че възложителят следва да разгледа още един въпрос. За да не се счита за разделяне на поръчката, той трябва да може да докаже, че новите потребности не са му били известни към момента в който е стартирал предходната обществена поръчка. Ако са му били известни той би следвало при определяне на прогнозната стойност на обществена поръчка и определяне на вида на процедурата да събере всички еднакви или сходни потребности. Ако иска да се възползва от цитираната разпоредба той трябва да може да докаже към кой момент е узнал за възникването на потребностите на следващата поръчка.

Пример: Сключване на договор по европейски проект – договорът трябва да е сключен след като възложителят е възложил с решение предходната поръчка. Следва да се отбележи, че подаването на проект за европейско финансиране не задължава възложителя да предвижда потребностите му от възлагането на обществена поръчка. Той узнава този факт със сключването на договора с европейската програма.

Осигурени са му допълнителни средства от всякакви източници – датата на узнаване е тази, на която парите пристигнат по сметките на възложителя. Ако средствата са дарени, това е датата на подписване на договора за дарение.

Направени са му предписания от държавни контролни органи за осигуряването, на което трябва да проведе нова поръчка – узнаването на този факт става от датата, на която контролния орган е направил предписание /предписание за поставяне на противопожарна уредба/.

При горе разгледаните обстоятелства обществените поръчки не следва задължително да се обединяват, а да се възлагат по собствената им прогнозна стойност. Това твърдение е залегнало и в методическите указания на Агенцията за обществени поръчки - на стр. 96.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Възложителите на обществени поръчки трябва да отделят изключително голямо внимание при прогнозиране, планиране, провеждане, приключване и отчитане на резултатите от обществените поръчки. Всяко отклонение от реда за възлагане на обществените поръчки води до административно наказателна отговорност на възложителя и не следва да се допуска.

## ЛИТЕРАТУРА

[1] Закон за обществените поръчки обн. в ДВ, бр. 13 от 16.02.2016 г., в сила от 15.04.2016 г.; доп., бр. 34 от 03.05.2016 г.; изм. и доп., бр. 63 от 04.08.2017 г.; изм., бр. 85 от 24.10.2017 г.; доп., бр. 96 от 01.12.2017 г., в сила от 03.01.2018 г.; изм. и доп., бр. 102 от 22.12.2017 г., в сила от 22.12.2017 г.; изм., бр. 7 от 19.01.2018 г.

[2] Правилник за приложение на Закона за обществените поръчки приет с ПМС № 73 от 05.04.2016 г. обн. в ДВ бр.28 от 08.04.2016 г. , в сила от 15.04.2016 г.

[3] Марков М., Е. Димова, А. Александров, М. Кацарова, Новата правна уредба на обществените поръчки и на управлението на средствата от европейските фондове. Обществени поръчки, ИК „Труд и право“, 2016.

[4] Събев С., Възложителят на обществени поръчки, Издателски комплекс на НВУ „Васил Левски“, С. 2017 г.

[5] Събев, С., Вътрешните правила за възлагане на обществени поръчки – част от системата за управление на висшето училище., Сборник доклади от Научна конференция „Усъвършенстване системите на управление на висшите училища”, Велико Търново, 13-14.11.2014,

- [6] Събев, С. Участие на външни експерти при подготовка и провеждане на открита процедура за възлагане на обществена поръчка, Юбилейна научна конференция „Проблеми на законодателството и правоприлагането, свързани с развитието на бизнеса в Република България и Европа“ УНСС, 21.11.2014
- [7] Павлова, М., Обществени поръчки. Управление и контрол, ИК – УНСС, 2017, с. 111
- [8] Практическо ръководство за прилагане на законодателството в областта на обществените поръчки издадено от Агенцията за обществени поръчки.