

ПРЕВАНТИВНО ЗА КОНТРОЛА: Предизвикателства и възможни решения при предварителния контрол на процедури за възлагане на обществени поръчки по новите правила

Статия, списание „ЗОП +“, окт. 2016,

Автор: Ивайло Стоянов

Въведение

В аналитичния преглед на ППЗОП, тогава още проект, който бе поместен в бр. 3 на списанието, целенасочено не разгледах един от съществените аспекти на материята на поръчките, които бяха уредени в правилника – този, свързан с предварителния контрол. Мотивът ми бе, че би било по-добре това да бъде обект на материал, специално посветен на темата. В последствие в изданието действително намериха място статии, в които детайлно се разглеждаха новите регламенти при предварителния контрол, предвидени както в ЗОП, така и в ППЗОП. Настоящият материал идва като своеобразно тяхно продължение, като не се фокусира толкова върху процедурните задължения на възложителите, а цели да добави стойност като обръща специално внимание на възможните предизвикателства при контрола и дава предложения за тяхното преодоляване.

Започвам материала с цитат от Стандартите за вътрешен одит не за друго, а за да акцентирам върху основната цел на предварителния контрол, извършван от Агенцията по обществени поръчки (АОП). Предварителният контрол през годините беше замислен и респективно осъществяван като функция по предоставяне на разумна увереност от страна на Органа по методология, че възложителят е изготвил документацията за обществената поръчка по един законосъобразен начин и е спазил всички приложими изисквания. Признавам си, че за мен лично темата е емоционална, най-малкото защото е неразривно свързана с професионалния ми път. И написах този текст, използвайки трибуната на професионалното издание на експертите по обществени поръчки, именно за да предоставя конкретни препоръки, така че да се предотвратят грешките от миналото на предварителния контрол и да се постигне един наистина полезен за националния интерес резултат.

Намерения и критики на важен вододел

Както отбелязаха и мои колеги на страниците на ЗОП+, веднага след като Министерският съвет прие сега действащия Правилник за прилагане на ЗОП и Тарифата за таксите, които се събират за производствата пред КЗК и ВАС, основният акцент в изявленията пред медиите беше новият предварителен контрол. С подробности бе обяснено на обществеността как с подзаконовия акт се разширяват контролните правомощия на АОП, специално внимание бе обърнато и на изцяло новите механизми като контрола чрез случаен избор [Тази форма на контрол вече стартира от началото на месец септември].

Всичко това бе потвърждение на големите надежди, които се възлагат от изпълнителната власт, именно контролът да се справи с много от слабостите, които се констатират в момента в Системата на обществените поръчки в България.

След горните заявки мина време, ЗОП и ППЗОП вече са в действие и експертите постепенно започнаха да се адаптират към измененията. И така, докато чакахме да влязат в сила новите правила за контрол, което бе оставено за есента, дойде поредната оценка на ЕК. Къде изненадващо, къде не, като част от препоръките на Комисията към икономическата политика на държавите членки за 2016 г. отново бе застъпена темата за обществените поръчки в България. Като за пореден път специално внимание бе обърнато на предварителния контрол. А бележките на Брюксел съвсем не бяха деликатни.

Сериозно прозвучаха коментарите за системни нередности в процедурите за обществени поръчки, липсата на административен капацитет, неефективните контролни механизми и постоянните съдебни жалби срещу търговете в страната. В контекста на темата за контрола, от Брюксел за пореден път не ни спестиха някои добре познати, но все пак болезнени наблюдения. Защото само няколко месеца по-рано също получихме доста директни бележки, според които предварителните проверки често се извършват по формален начин, а същевременно процедурите са обект на припокриващи се последващи проверки, които понякога водят до различни констатации. Този път тонът бе една идея по-премерен, но много от препоръките бяха останали.

Без да влизаме в дебат дали такива коментари са правдива картина на настоящия момент или по-скоро са ехо от отминаващия програмен период, важното в случая е нещо друго. И то е да използваме като повод коментарите на Брюксел и да се замислим. Да се замислим, поглеждайки с онзи превантивен поглед, отправен не само към поръчките и новото законодателство, а и към контрола над тях, такъв, какъвто предвидихме да се осъществява. Както и да си зададем въпросите дали новият контрол наистина може да реши проблемите, които вече имаме възможност да срещнем в годините дотук. А и тъкмо сега, в периода на законодателната реформа, е моментът да сме достатъчно честни най-вече пред себе си и да преценим какво може да се направи, за да не повтаряме грешки от предишни години. За да може намеренията за положителни резултати да не останат само добри пожелания, а да се превърнат в реален резултат.

Повече или по-малко контрол

С поставяне на главния акцент върху превенцията, очакванията са новият предварителен контрол, чрез разширяването на неговия обхват, да реши много от проблемите, които срещаме досега. В интерес на истината, главна роля на превенцията винаги е била отредена и във всички препоръки на ЕК, отправяни към България. За Комисията тя в най-голяма степен спомага за възпрепятстване допускането на грешки и нарушения и като резултат за увеличаване броя на законосъобразно възложените поръчки.

В тази връзка, а и в пълно съзвучие с посланията, отправени след приемане на новия ППЗОП, през последните години от Брюксел неотклонно се настоява за

разширяването на предварителния контрол и по нататъшното му развитие в няколко насоки при запазване на неговия подпомагаш, а не санкционен характер.

Една от главните бележки, давани от Изпълнителния орган на ЕС, се отнася до предварителния двуетапен контрол, извършван към момента, като се препоръчва разширяване на същия без ограничение от прогнозната стойност на обществената поръчка и с проверка на техническите спецификации. По този начин се смята, че болшинството съществени елементи на поръчката ще бъдат подложени на преглед преди процедурата да бъде реализирана и договорът възложен. Наред с горното се препоръчва да се установи равна възможност за всички останали процедури да бъдат обект на предварителен контрол, така че да се обезпечи законосъобразно провеждане и на тези от тях, които не са обхванати от задължителните проверки. На пръв поглед, с новите правила за осъществяване на предварителен контрол, всичко това е съобразено. Но дали това е така в действителност?

Според мнозина експерти, с разписаните в ППЗОП правила за извършване на външен предварителен контрол от АОП, горепосочените препоръки от ЕК ще бъдат спазени, но повече като форма, отколкото като същност и съдържание. Някои от тях отиват дори по-далеч като твърдят, че вместо увеличаване на контрола, извършван от АОП, би могло се стигне до намаляване на неговия обем и на практика да се проверят по-малко процедури, отколкото при досега действащия ред.

Да видим дали наистина има доводи, които могат да бъдат наведени в подкрепа на подобна теза.

Препоръки относно предварителния контрол

Предвид изложеното и с пълната яснота, че предварителният контрол тепърва ще бъде оценяван, ще си позволя да отправя няколко препоръки, които могат да се реализират чрез една промяна на ППЗОП. Правя го въз основа на опита от участието ми в процеса на предварителен контрол, започнал в далечната 2008 г. и отчитайки резултатите и трудностите, с които се сблъска тази така сполучлива иначе форма на консултантски ангажимент по увереност, предоставяна от националния орган по методология.

При съобразяване с казаното, общите ми препоръки относно контрола са както следва:

1. Намаляване на срока за осъществяване на предварителен контрол чрез случаен избор.
2. Фиксиране на конкретен обхват на процедурите, подлежащи на предварителен контрол, с оглед планирането им, както и отчитайки важността на наличното европейско финансиране.
3. Отпадане на проверката на техническите спецификации, докато не бъде разписан механизъм за осигуряване на професионална компетентност в тази връзка. Това ще допринесе в значителна степен за по-голямата оперативност и бързина на предварителния контрол.

Казаното за техническите спецификации е особено актуално в контекста на т.н. мониторинг, извършван от АОП. При него продължава да озадачава фактът, че възложителите получават становище на етап, на който е обективно невъзможно да предприемат коригиращи действия и единствено могат да прекратят поръчката или да „прегълтнат“ констатациите и да рискуват да продължат процедурата.