Р Е П У Б Л И К А Б Ъ Л Г А Р И Я

Н А Р О Д Н О С Ъ Б Р А Н И Е

Проект

З А К О Н

за изменение и допълнение на Закона за държавната финансова инспекция

(Обн., ДВ, бр. 33 от 2006 г.; изм. и доп., бр. 59 от 2006 г., бр. 59, 64 и 86 от 2007 г., бр. 98 от 2008 г. и бр. 42 от 2009 г.)

§ 1. В чл. 2, ал. 2, т. 1 след думите „или отчетната дейност” се поставя запетая и се добавя „както и дейността по възлагане и изпълнение на обществени поръчки”.

§ 2. В чл. 5 се правят следните изменения и допълнения:

1. Досегашният текст става ал. 1 и в нея:

а) точка 2 се изменя така:

„2. по искане на Агенцията по обществени поръчки или на Сметната палата в законоустановените случаи;”

б) в т. 6 думите „дирекция „Координация на борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности” в администрацията на Министерския съвет” се заменят с „дирекция „Координация на борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз” на Министерството на вътрешните работи”.

2. Създават се ал. 2 - 4:

„(2) Освен в случаите по ал. 1 финансови инспекции на дейността по възлагане и изпълнение на обществени поръчки се извършват и периодично въз основа на утвърден годишен план, който е задължителен за изпълнение.

(3) Периодичността за извършване на финансовите инспекции по ал. 2 и конкретните възложители на обществени поръчки, подлежащи на контрол през съответната година, се определят на базата на анализ на информацията за дейността по възлагане и изпълнение на обществени поръчки, оценка на рискови фактори и съобразно административния капацитет на агенцията.

(4) Процедурата за изготвяне на плана по ал. 2 и критериите за оценка на рискови фактори се уреждат с правилника за прилагане на закона.”

§ 3. В чл. 8 се правят следните изменения и допълнения:

1. В ал. 1:

а) точка 2 се изменя така:

„2. планира и осъществява последващ контрол за законосъобразност на дейността по възлагането и изпълнението на обществените поръчки;”

б) създава се нова т. 3:

„3. събира и анализира информация за дейността на лицата по чл. 4 по възлагане и изпълнение на обществени поръчки;”

в) досегашните т. 3 - 8 стават съответно т. 4 - 9.

2. В ал. 4 накрая се поставя запетая и се добавя „включително чрез обмен на информация относно проверените и подлежащите на финансови инспекции или одит възложители на обществени поръчки”.

3. Създава се ал. 5:

„(5) Агенцията и Сметната палата съгласуват дейностите си по контрол на възложителите на обществени поръчки по ред, определен със споразумение.”

§ 4. В чл. 10 се правят следните изменения и допълнения:

1. В ал. 1:

а) в т. 5 думите „чл. 8, ал. 1, т. 5” се заменят с „чл. 8, ал. 1, т. 6”;

б) създава се нова т. 9:

„9. утвърждава годишен план на финансовите инспекции на дейността по възлагане и изпълнение на обществени поръчки;”

в) досегашната т. 9 става т. 10.

2. Създава се нова ал. 6:

„(6) Въз основа на писмено искане от директора на агенцията или от упълномощени от него длъжностни лица Агенцията по обществени поръчки, другите държавни органи и управляващите органи на оперативните програми на Европейския съюз са длъжни да предоставят информация за възложителите на обществени поръчки, за броя, вида и стойността на проведените от тях процедури, както и други данни, с които разполагат.”

3. Създават се ал. 7 и 8:

„(7) Въз основа на писмено искане от директора на агенцията или от упълномощени от него длъжностни лица Сметната палата предоставя информация за включените в годишната програма за одит възложители на обществени поръчки за съответната година.

(8) Въз основа на писмено искане от директора на агенцията или от упълномощени от него длъжностни лица всички възложители на обществени поръчки са длъжни да предоставят информация за проведените от тях обществени поръчки, както и за сключените договори за доставки, строителство и услуги през съответната година."

4. Досегашната ал. 6 става ал. 9 и се изменя така:

„(9) Директорът на агенцията или упълномощени от него длъжностни лица информират обществеността за дейността на агенцията и за резултатите от извършени финансови инспекции само след приключването им."

§ 5. В чл. 11 се правят следните изменения и допълнения:

1. Алинея 3 се изменя така:

„(3) Служителите по трудово и по служебно правоотношение имат право на допълнително месечно възнаграждение към основната заплата за работа в агенцията съобразно длъжността в размер, определен в устройствения правилник."

2. Създава се ал. 5:

„(5) Стажът на лицата с висше юридическо образование, придобит на длъжност „финансов инспектор" в агенцията, се зачита за стаж по чл. 164, ал. 1-7 от Закона за съдебната власт и по чл. 8, ал. 1, т. 3 от Закона за нотариусите и нотариалната дейност."

§ 6. В чл. 15, ал. 1 се създава т. 5:

„5. представя в определени от финансовите инспектори срокове документи на чужд език заедно със заверен превод на български език."

§ 7. В чл. 17, ал. 5 думите „тридневен срок" се заменят със „срок три работни дни".

§ 8. В чл. 19 думите „7-дневен срок" се заменят със „срок седем работни дни".

§ 9. В чл. 27 се правят следните изменения и допълнения:

1. Създава се нова ал. 5:

„(5) Организациите и лицата по чл. 4, т. 1-3 са длъжни да поискат от съда да постанови незабавно изпълнение на вземането по акта за начет и да издаде изпълнителен лист.”

2. Досегашната ал. 5 става ал. 6.

§ 10. В чл. 31б, ал. 1 думите „дирекция „Координация на борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности” в администрацията на Министерския съвет” се заменят с „дирекция „Координация на борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз” на Министерството на вътрешните работи”.

Законът е приет от 41-ото Народно събрание на ……..…..... 2011 г. и е подпечатан с официалния печат на Народното събрание.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ:

(Цецка Цачева)

М О Т И В И

към проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавната финансова инспекция

Проектът на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавната финансова инспекция е свързан с изразената воля на правителството да засили последващия контрол по спазване на законодателството в областта на обществените поръчки и да се подобри взаимодействието и сътрудничеството между контролните органи в тази област.

Предлаганите промени са в отговор на констатациите и препоръките в четвъртия годишен доклад от юли 2010 г. за напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка на Европейската комисия (ЕК) в постигането на специфични цели в областта на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност.

Мерките за изпълнение на препоръките са конкретизирани в приетия с Решение № 539 на Министерския съвет от 2010 г. График на неотложни мерки и действия на правителството и органите на съдебната власт за изпълнение на показателите за напредък в областта на съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност за периода август – декември 2010 г.

В дейност № 16 от графика е предвидено да бъде повишен административният капацитет на Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ) с цел подобряване ефективността на органите, осъществяващи последващия контрол на процеса на възлагане на обществените поръчки.

Законопроектът следва да отговори и на изискванията на приетия с Решение № 154 на Министерския съвет от 2011 г. График на неотложните мерки и действия на правителството и органите на съдебната власт за изпълнение на показателите за напредък в областта на съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност за периода март-юли 2011 г.

В дейност № 15 от графика е предвидено изготвяне на законопроект за изменение и допълнение на Закона за държавната финансова инспекция с цел да се засили последващият контрол от органите на АДФИ по спазване на нормативната уредба в областта на обществените поръчки чрез въвеждане на системен контрол на базата на оценка на риска.

Съгласно действащата нормативна уредба АДФИ е администрация към министъра на финансите, създадена през 2006 г. Вследствие на законодателните изменения от юли 2006 г. десетократно беше намален съставът на АДФИ. Понастоящем агенцията разполага със 176 щатни бройки за цялата страна, от които 112 финансови инспектори и 14 юристи, пряко заети в инспекционната дейност.

Целите, задачите, принципите, обхватът на дейност и функциите на АДФИ са уредени със Закона за държавната финансова инспекция. Основната цел на държавната финансова инспекция е защитата на публичните финансови интереси, чрез: извършване на последващи финансови инспекции за спазването на нормативните актове, които уреждат бюджетната, финансово-стопанската или отчетната дейност, на организациите и лицата, посочени в чл. 4 от същия закон, в т.ч. на режима за възлагане на обществени поръчки; установяване нарушения на нормативните актове, уреждащи бюджетната, финансово-стопанската или отчетната дейност, както и на индикатори за извършени измами; разкриване на причинени вреди на имуществото на организациите и лицата по чл. 4; привличане към административнонаказателна и имуществена отговорност на виновните лица при наличието на съответните законови основания; установяване на измами и нарушения, засягащи финансовите интереси на Европейските общности.

Инспекционната дейност на АДФИ не е планова. Финансовите инспекции се извършват основно по инициатива на външни за агенцията лица и органи, които определят и предметния обхват на инспекциите (молби, жалби, сигнали и искания на държавни органи, физически и юридически лица, по постановления на прокуратурата, по искания на Агенцията по обществени поръчки, Сметната палата и други). По този начин при определянето на обектите на контрол не се извършва анализ на рискови фактори за определяне на най-нуждаещия се от контрол обект.

Данните от отчетните доклади на АДФИ за 2008, 2009 и 2010 г. показват увеличаване броя на подадените молби, жалби, сигнали и искания, подлежащи на проверки чрез финансови инпекции. За 2008 г. общият брой на молбите, жалбите, сигналите и исканията, включително останалите непроверени от предходната година, е 503 бр., като са възложени 345 инспекции (обхват 65 на сто). За 2009 г. общият брой на молбите, жалбите, сигналите и исканията, включително останалите непроверени от предходната година, е 794 бр., като са възложени 422 инспекции (обхват 53 на сто). През 2010 г. общият брой на молбите, жалбите, сигналите и исканията, включително

останалите непроверени от предходната година, е 1073 бр., като са възложени 366 инспекции (обхват 34 на сто).

Увеличаването на броя на молбите, жалбите, сигналите и исканията е индикатор, от една страна, за наличие на съществени проблеми в управлението на публичните средства, а от друга, за увеличаване на доверието към АДФИ и нарастване на гражданската и институционалната активност.

Делът на непроверените молби, жалби, сигнали и искания за възлагане на финансови инспекции е предпоставка за неустановяване, съответно непрекратяване, на нарушения и/или престъпления, свързани с управлението на публичните ресурси, и невъзможност за търсене на съответна отговорност.

Значителен дял от посочените в сигналите нарушения се потвърждават при извършените финансови инспекции. През 2008 г. този дял е 79 на сто, през 2009 г. - 73 на сто, и през 2010 г. - 84 на сто.

Относително високото ниво на потвърдените данни за нарушения е показател както за ефективността на работата на агенцията, така и за наличието на значителни проблеми в контролната система в публичния сектор.

Голям дял от извършените финансови инспекции са с предмет проверка за спазване на режима за възлагане на обществени поръчки. Данните от отчетните доклади на агенцията показват увеличаване на броя и стойността на процедури за възлагане на обществени поръчки, при които са установени нарушения. За 2008 г. са проверени 1364 процедури на стойност 636 669 084 лв., като при 52 на сто от тях са установени нарушения. За 2009 г. от общо проверените 1140 процедури на стойност 1 084 240 955 лв. са установени нарушения при 64 на сто от тях. За 2010 г. от общо проверените 1391 процедури на стойност 2 203 694 441 лв. са установени нарушения при 58 на сто от тях.

За установените нарушения в областта на обществените поръчки през 2008 г. са съставени 1665 акта за установяване на административни нарушения срещу 584 длъжностни лица. През 2009 г. са съставени 2049 акта срещу 778 длъжностни лица. През 2010 г. броят на съставените актове за нарушения в областта на обществените поръчки е 2280 срещу 905 длъжностни лица.

Резултатите от инспекционната дейност на АДФИ показват, от една страна, че областта на обществените поръчки е изключително рискова, а от друга,

че наложеният през 2006 г. модел на последващ контрол, осъществяван от органите на АДФИ, не е достатъчно ефективен. Причините за това са следните:

На първо място, процентът на проверяваните от органите на АДФИ процедури за възлагане на обществени поръчки е твърде нисък. По данни от Регистъра на обществените поръчки проведените обществени поръчки за съответните години са: 2007 г. - 10 610 бр., 2008 г. - 13 362 бр., и 2009 г. - 7807 бр. Съпоставени с тези данни, проверените от органите на агенцията брой процедури през отделните години представляват от 10 до 14 на сто.

За да бъде представителна извадката, следва да бъдат проверявани ежегодно проведени обществени поръчки от поне 25 на сто от възложителите. Следователно при общ брой възложители 2580 ежегодно следва да бъдат проверени 645 възложители. Това ще доведе до съответно увеличаване броя на финансовите инспекции, тъй като АДФИ ще продължава да осъществява и инспекционната си дейност по сигнали, постановления на прокуратурата, по информация от Сметната палата, Агенцията по обществени поръчки и др. Това от своя страна налага поетапно увеличаване броя на финансовите инспектори, както и осигуряване на допълнителни финансови средства за издръжката им.

На второ място, невъзможността на органите на АДФИ по своя инициатива да определят подлежащите на финансови инспекции възложители на обществени поръчки и предмета на проверките на базата на анализ на информация за дейността им по възлагане и изпълнение на обществени поръчки и оценка на рискови фактори, което е пречка за насочване на контрола към „най-рисковите" възложители.

Предвидената правна възможност по чл. 5, т. 2 от Закона за държавната финансова инспекция органите на АДФИ да извършват финансови инспекции за проверка на проведени процедури за възлагане и изпълнение на обществени поръчки по своя инициатива въз основа на информация от Регистъра на обществените поръчки не е достатъчно ефективна. Причините са свързани както с нормативните ограничения, които съдържа текстът (регистърът не съдържа информация за най-честите нарушения - непроведени процедури, разделяне на обществени поръчки, анексиране на договори за обществени поръчки и др.), така и с ограничения административен капацитет на агенцията.

Изложеното по-горе обосновава необходимостта от смяна на модела на последващ контрол в областта на обществените поръчки чрез въвеждането на системен контрол на базата на оценка на риска. Систематичният подход предполага периодичност на финансовите инспекции на основата на утвърден годишен план, а конкретните възложители на обществени поръчки, подлежащи на контрол през съответната година, да се определят след анализ

на информация за дейността по възлагане и изпълнение на обществени поръчки и оценка на рискови фактори.

Във връзка с това са и основните текстове, предложени в законопроекта, които регламентират:

- функцията по планиране на последващите финансови инспекции на дейността по възлагане и изпълнение на обществени поръчки;

- функцията по събиране и анализиране на информация, както и взаимодействието на агенцията с други държавни органи във връзка с това;

- правомощията на органите на агенцията във връзка с новите функции;

- източниците за осигуряване на необходимата информация за възложителите на обществени поръчки;

- взаимодействието с другите контролни органи в областта на обществените поръчки.

В законопроекта са предложени и изменения и допълнения на отделни норми във връзка с прецизирането на срокове или привеждането им в съответствие с характера на уредените в тях обществени отношения.

С приемането на предлаганите промени за въвеждане на планов подход при извършване на финансови инспекции от АДФИ в областта на обществените поръчки, както и с увеличаването на капацитета на агенцията, ще се осигури на органите на АДФИ правна възможност за:

- извършване на проверки на значими структуроопределящи обекти, за които се разходва значителен финансов ресурс и по отношение на които е налице голям обществен интерес;

- минимализиране на риска от разходване на значителен обем обществени средства, без да бъдат проведени нормативно установените процедури от страна на секторните възложители;

- превенция и намаляване на риска от безконтролно разходване на публичните финанси;

- повишаване на постъпленията в бюджета от наложени глоби и имуществени санкции за установените административни нарушения.

Реализирането на промените, предвидени в законопроекта, ще окаже въздействие върху държавния бюджет, като ще се осигурят допълнителни постъпления в бюджета от наложени глоби и имуществени санкции за установените административни нарушения в областта на обществените поръчки. Необходимите средства по бюджета на АДФИ за допълнителен персонал следва

да бъдат осигурени със Закона за държавния бюджет на Република България по бюджетите за съответните години.

Законопроектът не изисква синхронизиране с приложимото законодателство на Европейския съюз.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Бойко Борисов)