



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ
ИА „ОДИТ НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ“

**АНАЛИЗ НА УСТАНОВЕНИТЕ ОТ ОДИТНИЯ ОРГАН НЕРЕДНОСТИ,
ДОКЛАДВАНИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПРЕЗ 2022 Г.**

2022 г.

Съдържание

ВЪВЕДЕНИЕ	4
I. МЕТОД ЗА ПОДГОТОВКА НА АНАЛИЗА	6
II. СТАТИСТИКА	6
III. ПОДХОД	8
1.1. Подход при проверките на проектите	8
1.2. Подход при проверките на обществени поръчки	8
2. Нередности	9
2.1. Понятия за нередност и финансова корекция	9
2.2. Типове нередности при изпълнение на проектите	9
2.3. Типове нередности в областта на обществените поръчки	9
3. Подход при определяне финансовото влияние на нарушенията	10
3.1. Принцип за некумулиране на финансовите корекции за нарушения на законодателството по обществени поръчки	11
3.2. Кумулиране на финансови корекции	11
4. Подход за установяване наличието на индикатори за измами	12
IV. УСТАНОВЕНИ ОТ ОДИТНИЯ ОРГАН ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ	14
IV.1 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПО ЗОП	15
1. Грешки при подготовката и откриването на процедурата за възлагане на обществена поръчка	15
1.1. Незаконосъобразен избор на ред/вид процедура за възлагане на обществена поръчка	16
1.2. Нарушения при сроковете за получаване на офертите	17
1.3. Нарушения на публичността при обявяване на процедурата	18
1.4. Условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата	20
1.5. Незаконосъобразна методика за оценка на офертите	38
1.6. Нарушения при техническите спецификации и предмета на поръчките	49
2. Грешки при разглеждане и оценяване на офертите	53
3. Грешки при сключването и изпълнението на договорите за обществени поръчки	68
IV.2 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ ПО ПМС № 160/2016	71
1. Грешки при подготовката и откриването на процедурата за възлагане на обществена поръчка	71

1.1. Условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата.....	71
1.2. Незаконосъобразна методика за оценка на офертите.....	74
1.3. Отклонения, свързани с техническите спецификации и предмета на поръчките.....	75
2. Грешки, свързани с разглеждането и оценяването на офертите.....	76
3. Грешки при сключването и изпълнението на договорите за обществени поръчки.....	76
IV.3 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ ПО ПРАКТИЧЕСКОТО РЪКОВОДСТВО ЗА ДОГОВОРНИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ВЪНШНИ ДЕЙСТВИЯ НА ЕС (PRAG)	78
1. Грешки при подготовка и откриване на процедурата	78
2. Грешки при разглеждане и оценяване на получените оферти	79
3. Грешки при сключване и изпълнение на договорите	79
IV.4 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ИЗВЪН ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ.....	81
V. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ	85

ВЪВЕДЕНИЕ

Този анализ отразява нередностите, установени от Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС“ (ИА ОСЕС) в качеството ѝ на Одитен орган за програмен период 2014-2020 по програмите, съфинансирани със средства от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица, съответно докладвани на Европейската комисия за 2022 г.

*„Държавите-членки следва да приемат адекватни мерки, за да гарантират правилната структура и правилното функциониране на своите системи за управление и контрол, за да дават гаранции за законосъобразното и редовно използване на европейските структурни и инвестиционни фондове. Следва да се определят задълженията на държавите-членки по отношение на системите за управление и контрол на програмите, както и по отношение на **превенцията**, разкриването и отстраняването на нередности и нарушения на правото на Съюза.“*

(т. 64 от преамбюла на Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета)

*...Държавите-членки **предотвратяват**, откриват и коригират нередностите и възстановяват неправомерно платените суми, заедно с лихвите за просрочени плащания...*

(чл. 122, параграф 2 на Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета)

Отговорност на всяка държава членка е да въведе система за управление и контрол на средствата от ЕСИФ, която предотвратява, разкрива и коригира нередностите. Една от възможностите за превенция е да се учим от грешките. Затова, разполагайки с информация за установените грешки, ние периодично ги анализираме и подготвяме документ, който разпространяваме до всички заинтересовани лица – бенефициенти, Управляващи органи, Сертифициращи органи, Агенцията за държавна финансова инспекция, Агенцията по обществени поръчки, Сметната палата на Република България. Съдържащата се в анализа информация е основа за сближаване на практиката, от една страна, на органите от системата за управление и контрол на средствата от ЕС, от друга страна - на органите с методологични и контролни функции, които имат правомощие да влияят върху процесите по управлението и разходването на публичния ресурс.

Анализът може да бъде използван като:

- инструмент за запознаване с подхода на Одитния орган, базиран на практиката на Европейската комисия,
- възможност за въвеждане на подходящи мерки от страна на Управляващите органи за ефективно изпълнение на функциите им за верифициране на законосъобразни и допустими разходи,
- основа за предприемане на подходящи превантивни и корективни действия от страна на бенефициентите при управлението на проекти и провежданите от тях процедури за възлагане на обществени поръчки.

Настоящият документ включва **метод за изготвяне на анализа, статистическа информация, кратко описание на подхода при проверките и определяне на финансовото влияние на нарушенията, обобщено представяне на видовете установени нередности, заключение.**

Информацията в настоящия анализ се отнася до обществени поръчки, възложени както по реда на отменения Закон за обществените поръчки (в сила до 14.04.2016 г.), така и по настоящия Закон за обществените поръчки (в сила от 15.04.2016 г.).

Анализът включва и установените нередности при избора на изпълнител от бенефициенти по глава 4 от Закона за управление на средствата от ЕСИФ.

Нередностите по Програмите за трансгранично сътрудничество „България – Република Северна Македония 2014-2020”, „България – Сърбия 2014-2020” и „България – Турция 2014-2020“ са представени в отделен раздел, като процедурите за избор на изпълнител са по Практическото ръководство за договорни процедури за външни действия на Европейския съюз (PRAG).

В документа са включени и установените от Одитния орган нередности извън нарушенията при прилагане на законодателството по обществените поръчки.

Отделеното през 2018 г. в самостоятелен документ **„Обобщение на срещаните в практиката на Одитния орган нарушения за ограничителни изисквания и насоки за избягването им“** е обновено и актуализирано. Обръщаме внимание, че обобщението няма изчерпателен характер и не съдържа всички възможни отклонения, представляващи необосновани ограничения на участието на лицата в обществени поръчки, както и не съдържа всички възможни начини за избягването на посочените нарушения. То е разпространено до всички посочени по-горе заинтересовани лица заедно с настоящия документ и съответно налично на интернет страницата на Агенцията.

I. МЕТОД ЗА ПОДГОТОВКА НА АНАЛИЗА

Анализът на нередностите се базира на информацията от одитните доклади за докладваните през 2022 г. на ЕК от Агенцията резултати от одитни ангажименти за програмен период 2014-2020 основно по програми, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица.

1. Относно нередностите при изпълнение на проектите

Въз основа на окончателните одитни доклади е изготвена информацията относно допуснатите от бенефициентите и Управляващите органи отклонения, извън процедурите за избор на изпълнител. Формулираните констатации за недопустими разходи, физическо изпълнение на проекта и други са групирани по типове нередности съгласно утвърдената от Европейската комисия Типология на грешките.

2. Относно нередностите по обществени поръчки

Анализът е направен въз основа на наличните в Агенцията бази данни за всяка програма с информация за резултатите от одитната дейност при проверките на обществените поръчки, в това число избора на изпълнител от страна на бенефициентите, които не са възложители по Закона за обществените поръчки (ЗОП). Базите данни съдържат информация за одитирана програма, вид на проверената процедура, прогнозна стойност на поръчката, стойност на сключения договор, констатации, тип нередност, приложен процентен показател финансова корекция и финансово влияние на нередността в одитираните разходи.

Установените от Одитния орган нередности са групирани по 23-те типа нередности съгласно Типологията на грешките, утвърдена от Европейската комисия, съответно Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г. (C(2019) 3452 final).

II. СТАТИСТИКА

В обхвата на извършените одити от ИА ОСЕС през 2021 г. за програмен период 2014-2020 са включени 238 проекта, като проверките по някои от проектите обхващат повече от едно искане за плащане. По време на тези одитни ангажименти одиторите са извършили проверки на 443 процедури за избор на изпълнител както следва:

- 371 проверки по ЗОП;
- 39 проверки по ПМС № 160/2016 г. и
- 33 проверки по Практическото ръководство за договорни процедури за външни действия на ЕС (PRAG).

В резултат на извършените проверки Одитният орган е установил 323 нередности в 564 договори за обществени поръчки по 360 процедури за избор на изпълнител по оперативните програми и 72 нередности по програмите за трансгранично сътрудничество и Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство (ФМ на ЕИП). Предложено е прилагане на финансови корекции върху разходите по 118 договори, сключени в резултат на проверени процедури по ЗОП и ПМС № 160/2016 г. за възлагане на доставки, услуги или строителство и 2 договора по процедури по PRAG. Тези нарушения не са били констатирани от Управляващите органи в процеса по верификация на разходите през 2020 и 2021 г., в резултат на което е установена грешка в одитираните разходи. Нередностите извън областта на обществените поръчки са 14 на брой.

Информация за резултатите от извършените проверки е представена в следната таблица:

Програма	Брой проекти	Брой процедури за избор на изпълнител	Брой договори	Брой нередности в проверените договори	Брой договори за поръчка с грешка в одитираните разходи	Брой нередности извън процедурите за избор на изпълнител
„Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020	8	15	20	10	5	-
„Околна среда“ 2014-2020	20	59	72	45	18	2
„Добро управление“ 2014-2020	21	24	26	8	6	1
„Региони в растеж“ 2014-2020	30	118	166	173	36	5
„Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020	22	15	22	8	4	1
„Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020	30	33	67	12	10	-
„Наука и образование за интелигентен растеж 2014-2020“	16	89	170	63	22	1
Оперативна програма за храни и/или основно материално подпомагане	17	7	21	4	2	1
„България – Северна Македония“, „България – Сърбия“ и „България – Турция“	17	33	36	5	2	-
Черноморски басейн 2014-2020	9	3	5	2	1	-
Балкани – Средиземно море 2014-2020	1	-	2	-	2	2
Гърция – България 2014-2020	3	7	6	10	3	1
Румъния- България 2014-2020	30	35	43	45	4	-
Финансов механизъм на Европейското икономическо пространство и Норвежкия финансов механизъм 2014-2021	14	5	9	10	5	-
ОБЩО:	238	443	665	395	120	14

III. ПОДХОД

Одитният орган използва единен систематичен подход при изпълнението на всички проверки в одитните ангажименти и прилага детайлни контролни листове и специфични процедури за контрол на качеството.

1.1. Подход при проверките на проектите

За оценката на допустимостта и редовността на извършените разходи по проект са приложени утвърдените контролни листове за проверки на проект (публикувани и на електронната страница на ИА ОСЕС), които обхващат всички рискови моменти по чл. 70, ал. 1, т. 1, 3-7 от ЗУСЕСИФ, включително спазване принципите на добро финансово управление, осигуряване дълготрайност на операцията и адекватна одитна следа, постигане на резултатите и индикаторите по проекта. Финансовото влияние на установените нередности е определено по Приложение № 2 към чл. 2, ал. 3 от Наредбата за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕСИФ.

Целта на проверките е да се установи дали поисканите за възстановяване разходи от ЕК са допустими и при тяхното извършване е спазено **приложимото законодателство**. Методологията за проверка е разработена така, че да се установяват всички случаи на нередности.

1.2. Подход при проверките на обществени поръчки

Законосъобразността на разходите за обществени поръчки се проверява от Одитния орган, като работата се документира в детайлни контролни листове (публикувани и на електронната страница на ИА ОСЕС), които са съгласувани със съответните главни дирекции на Европейската комисия и обхващат всички рискови моменти съгласно Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г. (C(2019) 3452 final), съответно Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 и Приложение № 1а към чл. 2, ал. 2 от Наредбата за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕСИФ.

Целта на проверките е да се установи дали поисканите за възстановяване от ЕК разходи за доставки, услуги и строителство са допустими и при тяхното извършване е спазено **законодателството по обществените поръчки**. Методологията за проверка е разработена така, че да се установят всички случаи на нередности в областта на обществените поръчки. Преценките дали са налице административни и други нарушения, свързани с прилагането на законодателството по обществени поръчки, са извън обхвата на изпълняваните от Одитния орган проверки предвид изпълняваните от него законови правомощия.

Прилагайки тези контролни листове, в хода на одитите Одитният орган е проверил детайлно спазването на правилата относно: избора на вида на процедурата за обществена поръчка, обявяване на процедурата в Официален вестник на ЕС и РОП, сроковете за провеждане на процедурата (за получаване на офертите и за достъп до документацията за поръчката), критериите за подбор, методиката за оценка на офертите, техническите спецификации, предоставянето на разяснения по документацията за поръчката и тяхното обявяване, избора на изпълнител и отстраняването на участниците, равното третиране на участниците, изпълнението на сключените договори за обществена поръчка, включително изменението на договорите и първоначално обявените условия.

В контролните листове са включени и задължения за изпълнение на одиторски процедури за анализ на документираните отклонения с цел преценка наличието на **индикатори за измама при възлагането на обществената поръчка**.

2. Нередности

2.1. Понятия за нередност и финансова корекция

Нередността като понятие е свързана с условията за възстановяване на разходите по проекти, финансирани със средства от ЕС. Съгласно чл. 2, параграф 36 от Регламент (ЕС) № 1303/2013:

„нередност” е всяко нарушение на правото на Съюза или на националното право, свързано с прилагането на тази разпоредба, произтичащо от действие или бездействие на икономически оператор, участващ в прилагането на европейските структурни и инвестиционни фондове, което има или би имало за последица нанасянето на вреда на бюджета на Съюза чрез начисляване на неправомерен разход в бюджета на Съюза.

Аналогична дефиниция се съдържа и в националното ни законодателство – § 1, т. 7 от ДР на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор и чл. 1, т. 1 от Наредбата за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕСИФ.

В тази връзка всяко нарушение на приложимото законодателство, което има финансово влияние или има потенциално финансово влияние върху бюджета на ЕС, представлява нередност.

Съгласно чл. 143, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 държавите-членки извършват необходимите финансови корекции във връзка с отделни (индивидуални) или системни нередности, установени в операциите или в оперативните програми. Финансовите корекции се изразяват в отмяна на всички или на част от публичния принос за дадена операция или оперативна програма.

2.2. Типове нередности при изпълнение на проектите

Приложение № 2 към чл. 2, ал. 3 от Наредбата за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕСИФ урежда 6 типа нередности – конфликт на интереси, нарушение на принципите по чл. 4, параграф 8, чл. 7 и чл. 8 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, нарушение на изискването за дълготрайност на операциите по чл. 71 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, липса на одитна следа и/или аналитично отчитане на разходите в поддържаната от бенефициента счетоводна система, неизпълнение на мерките за информация и комуникация, неизпълнение на индикаторите, свързани с постигане целите на програмата.

За всеки тип нередност са определени един или няколко процентни показатели (различни нива %) на финансови корекции – 100, 25, 10, 5, 2 %. Приложимият процентен показател зависи от характера и сериозността на нарушението и следва да е пропорционален на потенциалната вреда за бюджета на ЕС.

2.3. Типове нередности в областта на обществените поръчки

Типовете нередности в областта на обществените поръчки в одитирания период са уредени в Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г (наричани Насоките на ЕК от

14.05.2019 г.), съответно Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 и Приложение № 1а към чл. 2, ал. 2 от Наредбата за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕСИФ.

Насоките на ЕК от 14.05.2019 г. уреждат 23 основни типа нарушения на законодателството по обществени поръчки, за които **винаги** се прилагат финансови корекции.

Обръщаме внимание, че списъкът с нередностите **не е изчерпателен**. Други нередности, извън изрично посочените в Насоките на ЕК, се разглеждат в съответствие с принципа на пропорционалност, а когато е възможно – по аналогия с видовете нередности, установени в цитираните Насоки (т. 1.1 от Насоките на ЕК от 14.05.2019 г.).

За някои типове/видове нередности в Насоките на ЕК от 14.05.2019 г. е предвиден само един възможен размер финансова корекция. Липсва възможност прилагащият орган да индивидуализира размера на финансовата корекция според професионалната си преценка. Размерите на предвидените процентни показатели за някои типове нередности са значителни, което увеличава финансовата тежест за бенефициентите, поискали за възстановяване разход по договор за поръчка, засегнат по съответната нередност. Например, при нарушение за изпълнител, който не отговаря на изискванията, единствената възможна финансова корекция по т. 14 от Насоките на ЕК от 14.05.2019 г. е 25 %. При изменение на критериите за подбор с разяснение по т. 9.1 единствената възможна финансова корекция е също 25 %. Не се допуска намаляване на процентния показател по преценка на прилагащия орган.

Установените от Одитния орган през 2021 г. нередности по ЗОП, PRAG и при избора на изпълнител от лица, които не са възложители по ЗОП, са квалифицирани в съответствие с 23-те типа нередности по Насоките на ЕК от 14.05.2019 г.

3. Подход при определяне финансовото влияние на нарушенията

Одитният орган е определил финансовото влияние на установените отклонения в съответствие с Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г., съответно Приложение № 1 и Приложение № 1а към чл. 2, ал. 1 и ал. 2 и Приложение № 2 към чл. 2, ал. 3 от Наредбата за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕСИФ.

Предложените финансови корекции за съответните нарушения са индивидуализирани въз основа характера и сериозността на отклоненията и принципа за пропорционалност, като за най-тежките нарушения е предлагана най-високата финансова корекция. При определяне размера на финансовата корекция Одитният орган е анализирал и документирал всички обстоятелства с отношение към сериозността на нарушението и неговото финансово влияние.

Финансовата корекция за нарушения в областта на обществените поръчки се прави върху разходите по конкретен договор за обществена поръчка. Ако процедурата е с обособени позиции, в резултат на която са сключени няколко договора за обществена поръчка, е възможно нередността да засяга разходите за един от договорите.

Пример 1: Ако изпълнителят по договора за обособена позиция № 4 не отговаря на всички изисквания на възложителя, нередност по т. 14 от Насоките на ЕК е налична само за разходите по договора за тази обособена позиция и финансовата корекция за нея се определя само върху тези разходи.

Пример 2: Ако при една поръчка с обособени позиции в предмета е налице незаконосъобразен срок за получаване на офертите по всички обособени позиции, нередност по т. 4 от Насоките на ЕК е налична по всички договори и финансовата корекция за нередността са прилага върху разходите по всички договори.

3.1. Принцип за некумулиране на финансовите корекции за нарушения на законодателството по обществени поръчки

Разходите по един договор за обществена поръчка могат да бъдат засегнати от повече от една нередност в областта на обществените поръчки. За всяка конкретна нередност се прави индивидуален анализ на финансовото ѝ влияние. Параметрите на този анализ зависят от типа на установената нередност. В резултат на анализа се определя процентен показател на приложимата финансова корекция за всяка нередност по отделно.

Например, по един договор за обществена поръчка са установени три нередности – незаконосъобразен срок за получаване на офертите, ограничителни изисквания и изпълнител, който не отговаря на изискванията на възложителя. След извършен индивидуален анализ на финансовото влияние на всяка от тях са определени приложимите процентни показатели финансова корекция, както следва:

- за незаконосъобразен срок за получаване на офертите по т. 4 от Насоките на ЕК – 5% финансова корекция,
- за ограничителни изисквания по т. 10.2 от Насоките на ЕК – 10% финансова корекция и
- за изпълнител, който не отговаря на изискванията на възложителя по т. 14 от Насоките на ЕК – 25% финансова корекция.

При наличие на повече от една нередност, която засяга разходите по един договор за обществена поръчка, се прилага **една финансова корекция**. Същата е равна на най-високия процентен показател финансова корекция, определен за нередностите, които засягат конкретния договор. Размерите на корекциите не се кумулират, когато нередностите представляват нарушения на законодателството по обществени поръчки. В посочения пример финансовата корекция върху разходите по засегнатия договор е 25%, тъй като това е най-високият процентен показател на финансова корекция за нередност, която засяга този договор.

3.2. Кумулиране на финансови корекции

Принципът за некумулиране *не се прилага*, ако разходите по договора за обществена поръчка са засегнати и от нередности извън областта на обществените поръчки. Ако конкретен разход е засегнат освен от нередност по Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1/ Приложение № 1а към чл. 2, ал. 2 от Наредбата и от нередност по Приложение № 2 към чл. 2, ал. 3 от Наредбата, процентните показатели на двете финансови корекции се събират и се прилагат по отношение на този разход.

Финансовите корекции за нередностите по Приложение № 2 към чл. 2, ал. 3 от Наредбата също се кумулират. Ако конкретен разход е засегнат от повече от една нередност по цитираното приложение, процентните показатели на двете финансови корекции се събират.

Пример: по проекта са установени липса на одитна следа и неизпълнени мерки за информация и комуникация (нередности по т. 4 и т. 5 от Приложение № 2 към чл. 2, ал. 3 от Наредбата), за които са определени съответно финансови корекции в размер 5% и 2%. Тези финансови корекции се кумулират и се налага сборът им – 7%.

4. Подход за установяване наличието на индикатори за измами

Съгласно чл. 325 от Договора за функциониране на Европейския съюз държавите-членки на ЕС са длъжни да се борят с измамите и с всяка друга незаконна дейност, която засяга финансовите интереси на ЕС.

Издадените насоки и ръководства от ЕК и ОЛАФ, в т.ч. Насоките за оценка на риска от измами и ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите на ЕК EGESIF 14-0021-0016/06/2014 (*Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures*), Ръководството за ролята на одиторите за предотвратяване и разкриване на измами (*Handbook „The role of Member States' auditors in fraud prevention and Detection for EU Structural and Investment Funds Experience and practice in the Member States“*), Информационна бележка относно индикаторите за измами във връзка с ЕФРР, ЕСФ и КФ (*Information Note on Fraud Indicators for ERDF, ESF and CF, COCOF 09/0003/00-18/2/2009*) и Насоките за установяване на конфликт на интереси в процедури за обществени поръчки на ОЛАФ (*Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions*), са водещи при преценката на наличие на съмнения за измама.

От 2015 г. контролните листове за проверка на обществени поръчки съдържат детайлни насоки за извършване на анализ за наличие на индикатори за измами. Контролните листове с пълните указания за приложимия подход се намират на <https://aeuf.minfin.bg/bg/24>. Съгласно тези указания за работа, за всяка проверена процедура в случай на установено нарушение на законодателството по обществени поръчки, Одитният орган извършва и анализ за наличие на индикатори за измама в три посоки:

- индикатори за измама при конфликт на интереси: съгласно приложимата методология конфликт на интереси може да възникне, когато служител на възложителя (ръководител, член на комисия за провеждане на процедурата, служител, участвал в подготовката и/или провеждането на конкретната процедура за възлагане на обществена поръчка) има недекларирани интереси във връзка с определена поръчка или изпълнител/икономически оператор.
- индикатори за измама при договаряне при оферирание: индикаторите са налице, когато икономическите оператори от определена географска област, регион или отрасъл се договарят тайно да елиминират конкуренцията и завишат цената на обществената поръчка посредством различни схеми за съглашателство при оферирание.
- индикатори за измама при неоснователно възлагане на един изпълнител: такива индикатори биха могли да бъдат установени например в случаи на незаконосъобразно разделяне на обществени поръчки, както и при неоснователно прилагане на процедури по договаряне.

Конкретни примери за изброените индикатори са налични в указанията към контролните листове за проверка на обществени поръчки, които можете да намерите на посочения по-горе електронен адрес.

Извън сферата на обществените поръчки, която е изложена на изключително висок риск от измама, проверките за наличие на индикатори за измама съгласно горните указания на ЕК са част от възприетите процедури от Одитния орган по оценка на предоставянето на безвъзмездна финансова помощ и допустимост на разходите. В тази връзка се обръща съществено внимание на слабостите и пропуските в системите за управление и контрол на Управляващия орган. За целите на стратегическото планиране и приоритизирането на одитната работа по одитите на системите, одитите на операциите и одитите на отчетите се извършва цялостна оценка на риска от измами. Одиторите оценяват ключово изискване 7 „Ефективно прилагане на пропорционални мерки за борба с измамите“ на Управляващия

орган на база редица критерии, включително: въведени са адекватни и пропорционални превантивни мерки, въведени са и се прилагат ефективно адекватни мерки за откриване на „червени флагове“, въведени са механизми за докладване и проследяване на всички случаи на подозрения за измами и свързаното с тях възстановяване на средства от ЕС.

В резултат на направените проверки през 2021 г. Одитният орган е установил наличие на индикатори за измама в 3 случая по 3 проекта – 2 от случаите касаят процедури за избор на изпълнител и 1 – недопустим разход в резултат на конфликт на интереси. За установените индикатори за измама са уведомени съответните компетентни органи.

IV. УСТАНОВЕНИ ОТ ОДИТНИЯ ОРГАН ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ

При изпълнение на одитните ангажменти сме констатирани и множество допуснати от бенефициентите нарушения, които са били установени от Управляващите органи в процеса по верификация и разходите по засегнатите договори са били коригирани преди включването им в доклади по сертификация.

В тази част от анализа са включени следните 4 раздела:

- типове нередности по ЗОП,
- типове нередности при избора на изпълнител по ПМС № 160/2016 г.,
- типове нередности при процедури за избор на изпълнител по Практическото ръководство за договорни процедури за външни действия на ЕС (PRAG) и
- типове нередности извън процедурите за избор на изпълнител.

Обръщаме внимание, че в анализа са представени нарушения с финансово влияние, които Одитният орган е констатирал. Следва да се отбележи, че в проверените процедури са налични повече от едно нарушения, като в съответствие с принципа за некумулиране на корекциите в докладите за резултатите от проверките сме препоръчали налагане на финансова корекция по засегнатия договор, съответстваща на най-тежкото нарушение.

Относно типовете нередности при възлагане на обществени поръчки, по-долу са представени данните за установените типове нарушения, групирани традиционно в съответствие с етапите на обществената поръчка, а именно:

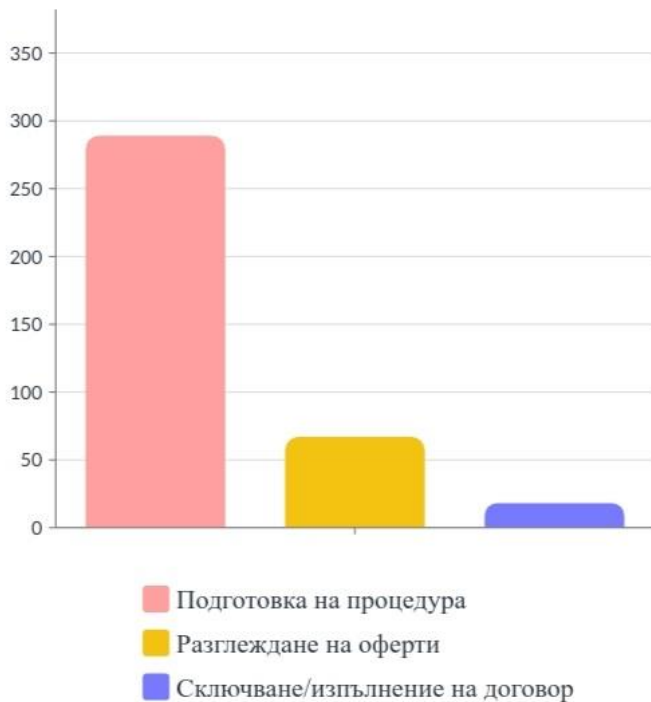
- Нередности при подготовката и откриването на процедурите за възлагане на обществени поръчки;
- Нередности при разглеждането и оценяване на получените оферти;
- Нередности при изпълнението на договорите за обществени поръчки.

При извършените одитни ангажменти Одитният орган е установил нередности при прилагането на ЗОП (в сила от 15.04.2016 г.) и ЗОП (отм.). В този смисъл предвид практиката на Одитния орган и отчитайки общите принципи, които възложителите следва да спазват при възлагането на процедурите и разходването на публични средства, се налага изводът, че независимо от режимите и реда за възлагане се допускат идентични отклонения и нередности. Заинтересованите страни могат да се запознаят с практиката на Одитния орган, натрупана през годините, като на интернет страницата на агенцията <http://www.aeuf.minfin.bg/bg/page/25> са публикувани съответните предходни анализи от одитната дейност на Агенцията.

IV.1 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПО ЗОП

В рамките на одитните ангажименти през 2021 г. при възлагането и изпълнението на обществени поръчки установихме следните типове нередности.

Типове грешки по ЗОП



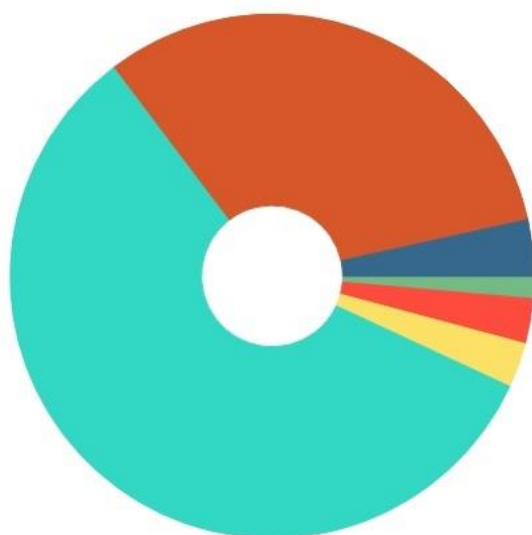
1. Грешки при подготовката и откриването на процедурата за възлагане на обществена поръчка

Като цяло най-голям дял от установените нарушения в практиката на Одитния орган до момента е свързан с подготовката на обществената поръчка за възлагане и нейното обявяване, т.е. при определяне на нейния предмет и избора на реда за възлагане, при формулиране на критериите за подбор и възлагане, техническите спецификации и методиката за оценка, както и при определянето на срока за получаване на офертите.

Грешките при подготовката на обществената поръчка, възложени по реда на ЗОП, са приблизително 77 % от общия брой на установените отклонения по този закон.

Тези грешки могат да бъдат класифицирани по следния начин:

Грешки при подготовката на поръчка



- Ред за възлагане
- Нарушения на правилата за публичност
- Нарушения при сроковете
- Ограничителни изисквания
- Незаконосъобразна методика
- Техническа спецификация

1.1. Незаконосъобразен избор на ред/вид процедура за възлагане на обществена поръчка

Нередности по т. 1 и 2 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.

Най-често този тип нарушения се изразяват в незаконосъобразно разделяне на предмета на поръчката на части с цел прилагане на ред за възлагане за по-ниски стойности или неоснователен избор на процедура по договаряне.

Констатирахме случаи на незаконосъобразно разделяне на обществена поръчка и неоснователен избор на вида процедура за възлагане на обществена поръчка за услуга с предмет упражняване на авторски надзор:

- Съгласно чл. 162, ал. 2 от Закон за устройство на територията авторският надзор се извършва от проектанта. Следователно законодателят е определил, че дейностите по проектиране и авторски надзор представляват интерес на един икономически оператор и между тях е налице систематична връзка. Същите представляват един предмет на обществена поръчка и подлежат на възлагане по реда, приложим за общата им прогнозна стойност.
- При възлагане на проектирането възложителят трябва да определи режима на възлагане според общата стойност на двете дейности – проектиране и авторски надзор. Независимо от това, че дейностите по проектиране и осъществяване на авторски надзор

не се извършват едновременно, същите са систематично свързани поради наличието на цитираното по-горе правно изискване – извършват се от едно и също лице – проектант.

- При установените от нас случаи възложителят не е приложил законосъобразният ред за възлагане на дейностите по проектиране, в резултат на което е възложил дейността по авторски надзор на незаконосъобразно основание.

При извършените през 2021 г. одити сме установили общо 4 нередности относно реда за възлагане, както следва:

Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж” 2014-2020	1
Програма за трансгранично сътрудничество ИНТЕРРЕГ V-A Румъния -България 2014-2020	3

1.2. Нарушения при сроковете за получаване на офертите

Нередности по т. 4.1, т. 4.2 и т. 6 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.

Тези нарушения са налице, когато:

- възложителят не е изпълнил правилата за определяне на достатъчни и законосъобразни срокове за получаване на офертите или
- не е спазил правилата за публичност при обявяване на срока за получаване на офертите.

Правилата за продължителността на сроковете за получаване на офертите (сроковете за получаване на заявления за участие при съответните видове процедури) изискват изпълнението на редица задължения – задължения за определяне на удължени срокове при откриване на процедурата, задължения за удължаване на сроковете след откриване на процедурата, задължителни предпоставки при намаляване на сроковете, задължения за публичност на сроковете за получаване на офертите, включително на удължените срокове.

Относно продължителността на срока за получаване на офертите при откриване на процедурата установихме случаи, в които възложителят не е изпълнил задължението си за определяне на по-дълъг срок за получаване на офертите при самото откриване на процедурата. Например, налице е неоснователно позоваване на предпоставките по чл. 74, ал. 2 от ЗОП за намаляване на срока за получаване на офертите. В случая обявлението за предварителна информация не съдържа изискуемите данни по Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/1986 относно критериите за подбор и критерия за възлагане. По тази причина обявлението не може да бъде използвано като основание за намаляване на срока за получаване на офертите, въпреки че е изпратено в сроковете по чл. 74, ал. 2 от ЗОП.

В други случаи възложителят не е изпратил обявление за предварителна информация за проверяваната поръчка до ОБЕС и АОП и в обявлението за поръчката липсват мотиви за възникване на обстоятелства, които изискват спешно възлагане на поръчката. Срокът за получаване на офертите не може да бъде законосъобразно намален, тъй като не са изпълнени предвидените в ЗОП предпоставки.

Относно задължението за удължаване на срока за получаване на офертите след откриване на процедурата установихме случаи, в които възложителят е направил съществени изменения в условията на обявената поръчка, без да изпълни това задължение. Примери за такива съществени изменения са налице в следните случаи от практиката ни:

- при промяна първоначално обявената дефиниция за „сходни дейности“ чрез отпадане на дейности с обхват извършване на анализи и/или проучвания, които се изискват като опит;
- при отмяна/изменение на критериите за подбор, свързани с изискуем оборот и/или изискване за наличие на валиден лиценз от АЯР за апаратура с източници на йонизиращи лъчения;
- изменения в условията по обявената поръчка и в проекта на договор относно начина на плащане и други.

Измененията имат отношение към подготовката на офертата, тъй като неспазването на новите изисквания е основание за отстраняване.

Направените изменения представляват съществена промяна в условията на поръчката, която налага промяна в офертите на участниците и/или променя кръга на заинтересованите икономически оператори и обуславя задължението на възложителя да удължи срока за получаване на оферти. В констатираните случаи възложителят не е изпълнил задължението си по чл. 100, ал. 7 от ЗОП да определи нов срок за получаване на офертите.

В друг от случаите, свързан с избор на изпълнител чрез събиране на оферти с обява установихме неизпълнение на задължението за удължаване на срока за получаване на оферти, когато в първоначално обявения срок за получаване на оферти са получени по-малко от три оферти. В конкретния случай възложителят не е удължил първоначално обявения срок, в нарушение на чл. 188, ал. 2 от ЗОП. Следователно не са спазени изискуемите правила за публичност.

При извършените през 2021 г. одити сме установили общо **осем** нередности относно сроковете за получаване на офертите, както следва:

Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020	2
Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж 2014-2020“	2
Програма за трансгранично сътрудничество ИНТЕРРЕГ V-A Румъния -България 2014-2020	4

1.3. Нарушения на публичността при обявяване на процедурата

Нередност по т. 9 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.

Нарушенията от тази категория са свързани със засягане на принципа на публичност и липсата на задължителна информация в обявлението за поръчката. Установените от нас отклонения се проявяват в следните основни аспекти:

- Нарушения на чл. 25, ал. 2, т. 3 и т. 6 от ЗОП (отм.) или на чл. 31, ал. 1, т. 3 и т. 4 от ЗОП, свързани с непубликуване в обявлението за обществена поръчка на критериите за подбор и/или възлагане (и тяхната тежест) или на условията за изпълнение на поръчките или на техническите спецификации, свързани с количеството и обема на поръчката,
- Липса на съобщаване/публикуване на разяснения/допълнителна информация.

Към първата група спадат нарушенията относно липсваща информация за критериите за подбор или възлагане или за спецификата на поръчката, която ще се възлага.

В обявлението на няколко от проверяваните обществени поръчки, както и в документацията за поръчките, възложителят не е предоставил необходимата информация относно предмета на цялата поръчка, за части от методиката за оценка, както и за приложимите образци на ценови предложения. Достъпът до тази информация е наличен единствено в Софтуера за електронно възлагане на обществени поръчки, а за него се изисква регистрация и квалифициран електронен подпис (поръчката е възложена преди въвеждането на ЦАИС ЕОП). Следователно заинтересованите лица не са разполагали с минимално гарантирана им от чл. 31, ал. 1, т. 3 и т. 4 от ЗОП или чл. 25, ал. 2, т. 3 от ЗОП (отм.) информация, която е определяща за решението им да проявят интерес от възлаганата обществена поръчка. По този начин е нарушен и принципът за публичност и прозрачност по чл. 2, ал. 1 от ЗОП.

Първата група обхваща и случаите на нарушения относно промяна на условията на поръчка (например, критерии за подбор или критерий за възлагане, или на изисквания за изпълнение – техническа спецификация) с разяснение.

Разясненията по условията на поръчката се правят с цел да бъде изяснена волята на възложителя от решението, обявлението или документацията, когато има неяснота, неточност или др. такива при формулиране на условията на обществената поръчка. С разяснения не могат да се внасят съществени изменения в условията на поръчката. Когато същите се отнасят до критериите за подбор или други условия, изискващи промяна в офертите на участниците, промените следва да бъдат извършени по изискуемия от закона начин с обявление за изменение или допълнителна информация. Член 33, ал. 5 от ЗОП забранява изменение на първоначално обявените условия на поръчката с разяснения.

Пример за такъв тип нарушение е констатиран от нас случай на изменение с разяснения на критерий за подбор. Съгласно обявлението за поръчка експерт от екипа следва да притежава опит в използването на точно определени методологии за управление на проекти – IBM Websphere Portal и IBM Web Content Management. На въпроса следва ли да се считат за добавени думите „или еквивалент“ към посочените конкретни технологии, възложителят е отговорил положително. По този начин е изменил изискването от обявлението, като е дал допълнителна възможност за опит в използването на еквиваленти на посочените технологии. Изменението се отнася до критериите за подбор и е част от задължителната информация от обявлението за обществена поръчка. Същото не е направено с решение за промяна и не е публикувано в РОП/ОВЕС, в нарушение на принципа за публичност и прозрачност и за равнопоставеност и недопускане на дискриминация.

Във втората група попадат случаите на отклонения, свързани с липса на публикуване на разяснения или на изпращането им на участниците.

Установихме случаи, в които възложителят не е предоставил разяснение по поставените към него въпроси с мотив, че тези въпроси не представляват искане за разяснение по документацията за обществена поръчка по смисъла на ЗОП. Поставените въпроси касаят например това дали възложителят приема за отговарящи на изискването за опит изпълнени конкретни строителни дейности; предоставянето на допълнителни документи или нов еЕДОП при хипотезата на чл. 54, ал. 7, ал. 9 и ал. 11 от ЗОП при участие на обединение; дали възложителят ще приеме техническо решение, в което се използват FXS адаптери, поддържащи АС захранване с оглед поставеното от него изискване аналоговите FXS адаптери да поддържат DC захранване 48 V и др. Всички искания касаят условията и изискванията, свързани с участието в процедурата за възлагане на обществена поръчка и подготовката на

офертите. Въпросите са отправени писмено и с тях се иска интерпретация на условия, съдържащи се в документацията за обществена поръчка, чрез примери. Да дени пот заинтересованите лица. Следователно възложителят неправомерно не е предоставил разяснения на заинтересованите лица, с което ги е възпрепятствал от участие в поръчката.

При извършените през 2021 г. одити сме установили подобни на описаните по-горе нередности по осем договора, както следва:

Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020	1
Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж 2014-2020“	2
Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020	2
Финансов механизъм на Европейското икономическо пространство и Норвежкия финансов механизъм 2014-2021	3

1.4. Условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата

Нередности по т. 10/ 11 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.

Този тип нарушения са с най-големи финансови последици за бенефициентите предвид техния брой и размер финансова корекция.

Най-често са свързани или с формулировката на критериите за подбор на участниците, или с документите за доказването им. Критериите за подбор се отнасят до финансовото и икономическо състояние на участниците, техните технически възможности и професионална квалификация, и годността/правоспособността на икономическите оператори за упражняване на определена професионална дейност.

За да са законосъобразни и за да осигуряват принципа за равнопоставеност и недопускане на дискриминация, същите следва да са необходими и да са съобразени с предмета, характера, стойността, количеството и обема на обществената поръчка и да третират равнопоставено различните видове участници – национални и чуждестранни, физически, юридически лица и техни обединения.

В одитите през 2021 г. сме установили следните групи отклонения:

- Ограничения спрямо чуждестранните икономически оператори

Установихме, че възложителите ограничават неправомерно участието на чуждестранни икономически оператори в няколко насоки:

-като се позовават на национални регулаторни режими, без да допускат изрично възможност за представяне на еквивалентни документи от държавата, в която чуждестранният участник е установен при подаване на офертите, или

-като се изисква чуждестранните лица да имат призната професионална квалификация на територията на Република България още при подаване на офертата, или

-като се изисква наличие на техническо оборудване на определена територия още при подаване на офертата.

Установихме, че в поръчки за строителство възложителите са изискали участниците да осигурят експерт координатор по безопасност и здраве с валидно удостоверение за координатор по безопасност и здраве в строителството съгласно Наредба № 2/2004 на МРРБ. Не е допусната изрично възможност за представяне на еквивалентен документ за професионална квалификация, придобита в чужбина.

В обществена поръчка за предоставяне на услуги е поставено изискване участниците да разполагат с валидна регистрация съгласно Закона за лечебните заведения. Не е предвидена възможност за чуждестранните участници при подаване на офертата да представят еквивалентна регистрация съгласно законодателството на държавата, в която са установени. Съгласно чл. 40, ал. 1 от Закона за лечебните заведения регистрацията се извършва от изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Медицински надзор“. Следователно само за да подадат отговаряща на изискванията оферта, участниците следва да преминат през съответната административна процедура по придобиване на национална регистрация. Участниците нямат сигурност, че ще спечелят поръчката. Следователно нямат интерес при подаване на офертата да правят разходи за процедурата по придобиване на национална регистрация. Изискването е ограничително и води до необосновани административни трудности за чуждестранните участници. По този начин възложителят е ограничил възможностите за участие на лица, които разполагат с еквивалентна регистрация съгласно законодателството на държавата, в която са установени, но които към момента на провеждане на процедурата не са преминали през процедурата по придобиване на национална регистрация.

В поръчка за възлагане на строителство е посочено, че участникът трябва да е вписан в Централния професионален регистър на строителя към Камарата на строителите в Република България, за изпълнение на строежи от първа група, трета категория съгласно Правилника за реда за вписване и водене на Централния професионален регистър на строителя. Съответствието с изискването се декларира в ЕЕДОП при подаване на офертата и се доказва чрез представяне на заверено копие от удостоверението за вписване в ЦПРС. Поставеното изискване е ограничително спрямо чуждестранните икономически оператори, на които възложителят не е предоставил възможност да докажат правото си да осъществяват дейността чрез деклариране на вписване в еквивалентен регистър и представяне на еквивалентен документ от държавата, в която са установени. Условието е дискриминационно на базата на необосновани национални изисквания.

Установихме изискване в поръчки за предоставяне на геодезически услуги участниците да са вписани в регистъра по чл. 12, т. 8 от ЗКИР, поддържан от Агенцията по геодезия, картография и кадастър (АГКК). Следователно, възложителят е изискал още при подаване на офертите чуждестранните лица – участници да докажат, че са вписани в националния регистър, вместо да определи това изискване само към избрания за изпълнител. Участниците само за да подадат оферта, е необходимо да преминат през предвидената в закона административна процедура по вписването им в регистъра при АГКК, въпреки че нямат сигурност, че ще спечелят поръчката. Тази процедура представлява към момента на подаване на офертата необоснована административна тежест за чуждестранните икономически оператори, тъй като тя не е необходима за участието им в процедурата за възлагане на обществена поръчка. Ограничено е участието на лица, които разполагат с изискуемата правоспособност съгласно националното им законодателство, но не са вписани в регистъра при АГКК.

Констатирахме случай на изискване участниците да разполагат с валидна застраховка по чл. 20, ал. 3 от Закона за кадастър и имотния регистър, както и да са регистрирани администратори на лични данни, съгласно Закона за защита на личните данни. Възложителят

е изискал от участниците да отговарят на национални изисквания за регистрация и/или за застраховка, без да са посочени указания и пояснения как ще се прилагат цитираните изисквания за регистрация и застраховка по ЗКИР и ЗЗЛД към чуждестранните икономически оператори и дали възложителят би приел като доказателство еквивалентен документ за наличие на регистрация на чуждестранни лица в аналогични регистри съгласно законодателството на държавата членка, в която са установени.

Установихме един случай на изискване участниците да имат застраховка „Професионална отговорност” по чл. 171 от ЗУТ, без да е предвидена възможност за чуждестранните участници да представят еквивалентна застраховка за професионална отговорност или гаранция от държавата, в която са установени. Изискването за наличие на валидна застраховка по чл. 171, ал. 1 от ЗУТ при подаване на офертата необосновано ограничава участието на лицата по национален признак. Към този момент чуждестранните икономически оператори не разполагат с информация дали ще бъдат определени за изпълнители на тази обществена поръчка. Следователно за тях не е налице икономически стимул да отговорят на посоченото изискване. На тези лица не е предоставена възможност за представяне на еквивалентен документ, издаден от съответния национален орган, в съответствие с чл. 171а, ал. 1 от ЗУТ.

Към тази категория нередности попадат и случаите, в които възложителите са изискали участниците да притежават опит съгласно българското законодателство. Подобен случай установихме в поръчка за строителство, в условията за участие на която е заложено изискване предложеният Координатор по безопасни условия на труд да има най-малко 3 г. опит на длъжност Координатор по безопасност и здраве съгласно изискванията на ЗЗБУТ и Наредба № 2/2004 г. на МРРБ. За чуждестранните експерти и за експертите, натрупали аналогичен опит в чужбина, не е допуснато представяне на опит на еквивалентна длъжност, регламентирана от съответните чуждестранни нормативни актове.

Констатирахме и случай на изискване участниците да осигурят „експерт - пристанищни приемни съоръжения и борба с разливи” с професионален опит в експлоатация на пристанищни приемни съоръжения и отчетност за дейности с отпадъци, съгласно Закона за управление на отпадъците. Българският законодател е регламентирал специфични дейности и условия по отчетност на отпадъците на територията на Република България, като възложителят е изискал участниците в процедурата да докажат, че разполагат с експерт с опит на територията на Република България и по прилагането на националното ни законодателство в областта на отчитането на отпадъците. По този начин в посочените случаи възложителят е ограничил възможностите за участие на лица, които разполагат с експерти, притежаващи еквивалентен опит съгласно законодателството на държавата, в която са установени.

Други нередности от този тип са изискванията към чуждестранните лица – експерти да имат призната професионална квалификация по реда на Закона за признаване на професионални квалификации още при подаване на офертите. Такова е например изискването участниците да разполагат с ръководител на екипа и двама ключови експерти с призната професионална квалификация по геодезия по реда на Закона за признаване на професионалните квалификации (ЗППК), в случай че са граждани на държава - членка на ЕС, на друга държава - страна по Споразумението за ЕИП, или на Конфедерация Швейцария. Сходен случай е изискването в поръчка за проектиране, съгласно което участникът следва да осигури екип от проектантите за определени части от инвестиционния проект, които към момента на подаване на офертата да притежават пълна проектантска правоспособност по Закона за Камарите на архитектите и инженерите в инвестиционното проектиране, без да предоставена възможност за включване в екипа на чуждестранни експерти, които разполагат с правоспособност съгласно законодателството на държавата, в която са установени. Следователно, спрямо

чуждестранните лица - експерти възложителят е изискал при подаване на офертите да имат призната професионална квалификация. Тъй като при подаване на офертите участниците нямат сигурност дали ще спечелят поръчката, същите нямат икономически интерес да извършват разходи (административни, финансови), за да отговорят на условията на възложителя. Тези условия възпрепятстват необосновано участието на лица в процедурата и имат разубеждаващ ефект.

Установихме нарушение при поръчка за осигуряване на самолетни билети, при която е изискано участниците да разполагат с поне 1 (един) офис/представителство на територията на град София. Поръчката е за доставка на самолетни билети по електронен път или на хартиен носител до съответните места. С оглед начина на изпълнение на поръчката, а именно основно по електронен път, изискването за наличие на офис на територията на гр. София е необосновано и неотнормено към предмета на поръчката. С поставеното условие се ограничава възможността за участие на икономически оператори, които имат възможностите да изпълнят поръчката, но не разполагат с офис на територията на гр. София при подаване на офертата.

В поръчка за пощенски и куриерски услуги установихме, че възложителят е изискал участниците да разполагат с пощенски служби/ офиси/ сортировъчни възли във всички градове-областни центрове в България към момента на подаване на офертата. Осигуряването на пощенска мрежа на територията на Република България е задължение на лицата, които имат регистрация по Закона за пощенските услуги (ЗПУ) и притежават индивидуална лицензия за извършване на универсална пощенска услуга, каквато с оглед условията и характеристиките на възлаганите дейности **не е предметът на поръчката**. Останалите лица, включително чуждестранните, които не са преминали през процедурата по чл. 43 от ЗПУ, нямат ангажимент за изпълнение на това задължение. В конкретния случай изискването за местоположението на пощенските офиси към момента на подаване на офертата необосновано ограничава участието на лицата в процедурата. Тъй като при подаване на офертата липсва сигурност, че икономическият оператор ще бъде избран за изпълнител, за него не е налице икономически интерес да извършва финансови, административни и времеви разходи за осигуряване на мрежа от офиси (собствени или наети) на територията на Република България именно към този момент. Следователно това изискване има разубеждаващ ефект по териториален признак.

Установихме изискване за наличие на сервизна база на територията на град София при подаване на офертата. Изискването за местоположението на сервизната база към момента на подаване на офертата необосновано ограничава участието на лицата в процедурата и е налице ограничение на териториален принцип. Тъй като при подаване на офертата липсва сигурност, че икономическият оператор ще бъде избран за изпълнител, за него не е налице интерес да осигури сервиза на територията на град София именно към този момент. В допълнение изискването е поставено само за участниците, които не са производители на предлаганата техника. Следователно, в случай че участник в процедурата е производител на доставките, за него няма задължение да разполага с най-малко 1 сервиз на територията на гр. София. В допълнение с поставеното условие се предоставя и необосновано предимство на производителите, като е налице неравнопоставеност спрямо икономическите оператори, които не са производители на техниката.

- Непропорционални изисквания относно икономическите и финансови способности на участниците

Установихме случаи, в които се поставя незаконосъобразно изискване участниците да са реализирали оборот в сферата, попадаща в обхвата на поръчката, не по-малък от двукратния размер на прогнозната стойност на обществената поръчка без ДДС. Например, в поръчка за

строителство изискването е участниците да са реализирали оборот в сферата, попадаща в обхвата на поръчката - дейности, свързани с изграждане и/или рехабилитация и/или реконструкция и/или модернизация и/или основен ремонт на съоръжения за подземни води и/или хидротехнически съоръжения и/или ВиК инфраструктура, не по-малък от двукратния размер на прогнозната стойност на обществената поръчка без ДДС.

В друга поръчка е поставено изискване участниците да са реализирали оборот в сферата на услуги по пробонабиране и химични анализи на компоненти от околната среда, не по-малък от двукратния размер на прогнозната стойност на обществената поръчка без ДДС. Специфичният оборот е част от общия оборот, за който законодателят е поставил нормативното ограничение за оборот – не повече от двукратния размер на прогнозната стойност. Следователно, възможността за въвеждане на изискване за оборот, който не може да надхвърля двукратния размер на прогнозна стойност на поръчката, е по отношение на общия оборот, но не и за оборота в сферата, попадаща в обхвата на поръчката. Изискването за минимален оборот в сферата, попадаща в обхвата на поръчката, е необосновано завишено и ограничително. Отчитайки специфичния предмет на поръчката, изискванията по чл. 61 от ЗОП и целта на критерия за икономически възможности, а именно да се удостовери икономическото състояние и финансова възможност за изпълнение на поръчката, цитираният критерий необосновано ограничава участието в обществената поръчка на лица, реализирали по-малък „специфичен оборот“, но притежаващи опита и икономическите възможности, съответно техническа и ресурсна обезпеченост да изпълнят поръчката. В тази връзка размерът на оборота в сферата, попадаща в обхвата на поръчката, е в нарушение на чл. 61, ал. 2 от ЗОП, като надвишението на максимално допустимата стойност не се обоснова с естеството на услугата и не е мотивирано в обявлението.

Друг пример на ограничително изискване е и условието общият оборот на кандидата да е в размер, ненадвишаващ прогнозната стойност на обособената позиция, за която кандидатства, но когато подава оферта за повече от една обособена позиция, то общият му оборот следва да е равен най-малко на сбора от прогнозните стойности на обособените позиции, за които кандидатства. Цитираното изискване е ограничително и поставя в по-неблагоприятно положение кандидатите, които искат да участват например за две обособени позиции, спрямо тези, които са подали оферта за една обособена позиция. Конкуренцията за всяка отделна обособена позиция се развива самостоятелно. За икономическия оператор липсва сигурност, че ще спечели всички обособени позиции, за които е подал оферта. Следователно изискването има разубеждаващ ефект и необосновано ограничава участието на лицата в процедурата. Следва да се отчете и обстоятелството, че предметът на възлагане е еднотипен и е свързан със строителство на еднотипни обекти в различни населени места за различните обособени позиции. Целта на допустимите по ЗОП изисквания за икономическо и финансово състояние е да се удостовери дали заинтересованите стопански субекти притежават необходимите финансови и икономически възможности за изпълнение на поръчката. В този смисъл всеки кандидат, който подава оферта едновременно за двете обособени позиции и е реализирал изискуемия оборот за позицията, за която са заложили най-високите от бенефициента изисквания, ще може да изпълни поръчката и по другата позиция, без да са покрити кумулативно изискванията при участие за всички позиции.

- Непропорционални изисквания относно техническите възможности на участниците

Установихме грешки при определяне на изискванията за техническите възможности на участниците.

Констатирахме специфично нарушение при доказване на опита на участниците при поръчка за услуга и предоставяне на техническа помощ за изпълнение на проекти, в която възложителят е изискал участниците да имат опит в поне един договор за управление на инфраструктурен проект, сключен и изпълнен през последните три години. Моментът на сключване на изпълнените договори е без правно значение за преценката дали съответният договор представлява относим източник на информация за опита на участника. Следователно изискването изпълнените договори да са сключени в рамките на тригодишния период от крайния срок за получаване на офертите е незаконосъобразно и необосновано ограничава участието на лицата, които имат изпълнени договори за управление на инфраструктурни проекти в рамките на допустимия по ЗОП тригодишен период, но същите не са сключени в рамките на този период.

В поръчка за доставка на техника възложителят е поставил изискване участниците за последните три приключили финансови години от датата на подаване на офертата да са изпълнили поне една дейност с предмет и обем, идентичен или сходен с тази на предмета на поръчката. Крайният срок за подаване на оферти е 05.08.2019 г. Видно от горното, референтният период на изискуемия опит е последните 3 „приключили финансови години“, а не последните 3 години от датата на подаване на офертата. По този начин е нарушен чл. 63, ал. 1, б. „б“ от ЗОП и е налице необосновано ограничение за икономическите оператори, които са реализирали опит от сходни доставки в периода 01.01.2019 – 05.08.2019 г., т.е. в рамките на текущата финансова година до датата за подаване на офертите.

Друг пример на незаконосъобразно изискване е поставеното от възложителя на строителство условие за изпълнен от участниците минимум един строеж (изграждане и/или основен ремонт и/или реконструкция) на сграда за обществено обслужване с разгърната застроена площ минимум 1600 кв. м., включващ изграждане на плувен басейн. Поставеното изискване изпълненият строеж да включва изграждане на плувен басейн е ограничително спрямо икономическите оператори, които са придобили опит в изпълнението на сграда от изискуемия вид и изграждане на плувен басейн въз основа на отделни възлагания, а не в рамките на едно строителство. В допълнение, възложителят не е предоставил възможност сходният опит да е придобит чрез основен ремонт и/или реконструкция на плувен басейн, а е изискал единствено изграждането на нов обект. С поставеното ограничение е възпрепятствано участието на лица с опит в ремонт и/или реконструкция на плувни басейни.

Установихме и случай, в който в поръчка за доставка на медицинско оборудване опитът в сходни дейности е ограничен до доставка на медицинско оборудване за клинична лаборатория. Видът на лабораторията, получател на доставката, няма отношение към годността на участниците и към качеството на изпълнените от тях дейности. Същността на ползвателя – клинична лаборатория в конкретния случай не променя характеристиките на изпълнените дейности по доставка, следователно е неотнормима за преценката дали участниците имат необходимия опит. С поставеното изискване възложителят необосновано е ограничил възможностите за участие на лица, които успешно са изпълнили доставка на медицинско оборудване, но получателят на доставката не е бил клинична лаборатория.

Подобно отклонение установихме и в поръчка за изработване на инвестиционен проект и осъществяване на авторски надзор, в която е поставено изискване за опит в сходни дейности – изпълнена една дейност за проектиране и авторски надзор на сгради за образование и наука. В Наредбата № РД-02-20-3/21.12.2015 г. за проектиране, изпълнение и поддържане на сгради за обществено обслужване в областта на образованието и науката, здравеопазването, културата и изкуствата са определени минималните изисквания при проектиране на тези сгради, наричани за краткост „сгради за образование и наука, здравеопазване, култура и изкуства“. Законодателят е формулирал общи специфични експлоатационни показатели на параметрите на тези сгради. Основните изисквания към строежите на тези сгради са едни и същи. Следователно изискването за изпълнено проектиране и авторски надзор на сгради единствено за образование и наука е ограничително по отношение на тези икономически оператори, които са извършили проектиране и авторски надзор на други сгради за обществено обслужване в областта на здравеопазването, културата и изкуствата.

Продължават да се срещат случаи, в които е налице натрупване и смесване на изискванията за финансово и икономическо състояние и изискванията за технически възможности на участниците, като например изискване за успешно завършен брой услуги или доставки с конкретни характеристики и на определена стойност.

В поръчка за доставка възложителят е изискал участниците да имат опит в изпълнението на доставка, монтаж и въвеждане в експлоатация на лабораторна апаратура/оборудване на стойност, превишаваща или равна на прогнозната на обособената позиция, за която участникът подава оферта. В друг случай, при дефиниране на критерия за подбор за предходен опит на участниците, възложителят е посочил освен самите видове дейности и конкретни параметри с технически, количествено измерим характер (брой сървиси, интерфейси, време на достъпност и т.н.), също и изискване за определена стойност на изпълнените дейности. Целта на изискванията за опит на участника е да се установи дали икономическият оператор има капацитет да изпълни дейностите от предмета на поръчката. С оглед на това изискването опитът да е обвързан с определена стойност на изпълнените услуги не е относимо към възможността на стопанския субект да изпълни определени дейности с определени технически и др. характеристики. Опитът на участника може да бъде доказан с успешното изпълнение на дейности от изискуемия тип без значение каква е стойността на изпълнените договори. Стойността на изпълнените услуги зависи от волята на страните по договорите и не доказва по-високо или по-ниско качество на изпълнение, както и липсата или наличието на опит в изпълнението на определени дейности.

Установихме случаи, при които участниците следва да имат опит в изпълнено строителство, което е въведено в експлоатация. Изпълнителите на строежи не са включени в процеса по издаване на разрешение за ползване/удостоверение за въвеждане в експлоатация и не са страна по него. Участието на строителя в строителния процес приключва със съставяне на констативен акт за установяване годността за приемане на строежа (приложение № 15). Изискването за опит във въведено в експлоатация строителство не е в пряка връзка с възможностите на изпълнителя да изпълни качествено и в срок предмета на договора и следователно не може да бъде използвано за доказване на техническите възможности на участниците.

Отклонение е налице, когато възложител е поставил изискването участникът да притежава специфичен опит - изпълнено проектиране и строително-монтажни работи по полагане на хидро и топлоизолация с топлоизолационни системи (комплекти) и поставяне на PVC дограма с минимум двоен стъклопакет, с едно ниско емисионно външно стъкло, с коефициент на топлопреминаване $\leq 1.40 \text{ W/m}^2\text{K}$ на строежи IV категория или по-висока съгласно чл.137, ал.1, б. „д“ от ЗУТ. Възложителят е индивидуализирал вида и техническите характеристики на строителните материали („външно стъкло, с коефициент на топлопреминаване $\leq 1.40 \text{ W/m}^2\text{K}$ “), вложени при изпълнение на дейностите, към които участниците следва да реферират като опит. Техническите спецификации на материалите не оказват влияние върху качеството на придобития опит, тъй като участниците не са производител на тези материали. Тези материали се използват от участниците, за да се изпълнят дейностите по строителство. Така участници, поставяли PVC дограма с единичен стъклопакет или с по-висок коефициент на топлопреминаване, не могат да участват в поръчката, въпреки че имат необходимата експертиза. Изискването за опит необосновано ограничава участието на лицата в процедурата.

В проверяваните процедури за възлагане на поръчки с обособени позиции установихме условие в случай на участие в повече обособени позиции да се покриват заложените минимални условия за опит (брой и обем изпълнени сходни услуги) и разполагаемо оборудване съвкупно за позициите, за които се подава оферта. В друг подобен случай възложителят е изискал участниците в процедурата да имат изпълнени минимум по 10 услуги за всяка обособена позиция, еднакви или сходни с предмета на настоящата поръчка, като при подаване на оферта за повече от една обособена позиция, за отделните обособени позиции следва да бъдат посочени различни услуги. В тази връзка необосновано са завишени изискванията за опит и разполагаемо оборудване. За икономическите оператори липсва сигурност, че ще спечелят обособените позиции, за които са подали оферта. Следователно нямат интерес да предприемат действия за кумулативното покриване на критериите за подбор, за да участват в процедурата и да бъдат допуснати до оценка.

Установихме и поръчка за строителство, в която възложителят е изискал участниците за всяка обособена позиция поотделно да разполагат с инструменти, съоръжения и техническо оборудване, необходими за изпълнение на поръчката, но не по-малко от: багер - 2 бр.; товарачна машина - 2 бр.; грейдер - 1 бр.; валяк - земни работи - 2 бр.; пътна фреза - 1 бр.; асфалтополагач - 1 бр.; бандажен валяк - асфалтови работи - 2 бр.; пневматичен валяк - асфалтови работи - 1 бр. В ЕЕДОП следва да се посочат наименования, инвентарен №, рег. №/ДКН № или друг подходящ начин на идентифициране на предложените инструменти, съоръжения и техническо оборудване за съответната обособена позиция, за която се подават документите. Целта на допустимите по ЗОП изисквания за техническите възможности е да се удостовери дали заинтересованите стопански субекти притежават необходимите възможности, за да изпълнят предмета на поръчката. Конкуренцията за всяка отделна обособена позиция се развива самостоятелно и представлява отделен предмет на обществена поръчка. Подаването на оферти за повече от една обособени позиции не означава автоматично избор на участника за изпълнител по всички. Изискването в случай на участие в повече обособени позиции да се покриват заложените минимални условия съвкупно за всички позиции, за които е подадена оферта, към момента на подаване на офертата има разубеждаващ ефект.

В поръчка за доставка установихме изискване участниците да представят оторизационни писма от производителя на предлаганото оборудване, от които да е видно, че имат права да търгуват/продават/сервизират предлаганите артикули. С поставеното изискване оторизационните писма да са издадени единствено от производителя на оборудването и софтуера, възложителят необосновано е ограничил възможностите за участие на лицата, които притежават правата да продават и сервизират артикулите, когато тези права са им дадени от официален представител на производителя или от друг тип негов пълномощник.

- Непропорционални изисквания относно професионалната квалификация и опита на експертите

Установихме и случаи, в които изискванията към предложените експерти са незаконосъобразни – твърде завишени и/или несъответстващи на предмета и дейностите от предмета на поръчката. В такива случаи образователната степен, професионалната квалификация или продължителността на опита са прекомерни и/или неотнормирани спрямо отговорностите, предвидени за съответния експерт при изпълнението на поръчката. Същите отговорности биха могли да бъдат поети и изпълнени от експерти с по-ниска и/или различна квалификация и опит, без това да се отрази на качеството на изпълнение.

В процедура за възлагане на обществена поръчка за услуга, свързана с осъществяването на строителен надзор често се установява изискването участниците да разполагат с експерт „Координатор по безопасност и здраве“. В случаите с отклонения възложителят е изискал предложеният експерт координатор по безопасност и здраве да бъде строителен инженер или да притежава професионална квалификация строителен техник или друга конкретно посочена квалификация. Техническата правоспособност за осъществяване на дейностите по оценка на съответствието и/или строителен надзор е призната според приложимата нормативна уредба не само на лицата, които притежават професионална квалификация „строителен инженер“, но и на лицата с квалификация „архитект“, „инженер“ и др. С изискването координаторът по безопасност и здраве да е строителен инженер или строителен техник ограничава участието на лицата в поръчката, които не са строителни инженери или техници, но са технически правоспособни съобразно придобитата им специалност и образователно-квалификационна степен и имат изискуемия от възложителя професионален опит.

Друг подобен пример е изискването отговорникът по контрола на качеството да е с висше образование или определена квалификация, например строителен инженер. За лицата по контрол върху качеството на изпълнение на строителството също липсва нормативно ограничение относно притежаваните образование и квалификация. Правоспособността, познанията и техническата компетентност на лицата, която се изисква съгласно чл. 15, ал. 1, т. 5 от ЗКС, не е обвързана и ограничена до лицата с висше образование и квалификация строителен инженер или еквивалентна. Същите могат да бъдат придобити и от лица с различна от изискуемата от възложителя квалификация, като например инженери, лица със средно образование и/или лица с образование по други технически специалности и направления.

Аналогично, при поръчки за строителство ограничително е изискването техническите ръководители за земни работи, съоръжения и монтажни работи или техническите ръководители на обектите, които се изграждат, в случай че са с висше образование, да са с образователна квалификация, степен „магистър“. Съгласно приложимата към момента на провеждането на процедурата редакция на чл. 163а, ал. 4 от ЗУТ (ДВ бр. 66 от 26.07.2013 г.)

техническият ръководител на обектите от всички категории може да бъде строителен инженер или строителен техник, т.е. законодателят не е въвел изрично изискване за конкретно придобита образователна степен „магистър“ за заемане на длъжността „технически ръководител“ в случаите, когато експертът е с висше образование. Следователно с поставеното условие възложителят необосновано е ограничил възможностите за участие на лица, които разполагат с експерти с диплома за завършено висше образование с придобита образователна степен „бакалавър“ и отговарят на всички правно установени условия за изпълнение на дейността.

Сходен тип отклонение установихме и в поръчка за строителен надзор. В условията за участие възложителят е изискал общо 9 експерта, сред които експерт инж. геодезия, експерт координатор по безопасност и здраве и експерт контрол по качеството. Всеки от тях следва да притежава професионална квалификация „строителен инженер“ и висше образование, образователно квалификационна степен „магистър“. В националното и в европейското законодателство не съществуват правила, съгласно които изискуемите от възложителя експерти да притежават професионална квалификация „строителен инженер“. Поставено е необосновано изискване за квалификация на експертите, без това да кореспондира с конкретни причини, произтичащи от предмета, обема, стойността и сложността на поръчката или да е обусловено от някакво нормативно изискване. Условието е прекомерно, непропорционално и не е съобразено с предмета на подлежащите на изпълнение дейности. Това изискване има възпиращ ефект за потенциални участници, като необосновано ограничава възможностите за участие на стопански субекти, разполагащи с необходимите експерти с друга подходяща професионална квалификация.

Друг пример за незаконосъобразно изискване в поръчка за проектиране и авторски надзор е лицата от проектантския екип да са с образователно-квалификационна степен „магистър“ със специалност, отговаряща на проектната част, за която отговаря съответното лице или еквивалентна (аналогична) специалност (в случай, че образованието е придобито в друга държава). Съгласно действащото законодателство, пълна проектантска правоспособност може да се придобие и от лица с придобита образователна степен „бакалавър“. В тази връзка изискването ограничава участието на икономическите оператори, разполагащи с необходимите експерти с висше образование, степен „бакалавър“ или еквивалентна и със задължителната за дейността правоспособност, за да изпълнят предмета на поръчката.

Случай на изискване за професионална квалификация, което е прекомерно, непропорционално и не е съобразено с предмета на подлежащите на изпълнение дейности, е налице и в поръчка за услуга за осигуряване на техническа помощ при изпълнение на проект. Установихме, че експертите ВиК, пречиствателен процес (Ръководител на проект) и ел. и автоматизация следва да са с висше образование в дадена област с образователно-квалификационна степен „магистър“ или еквивалентна, придобита в чужбина. В конкретния случай изискването за придобита образователна степен „магистър“ необосновано ограничава участието на лица в процедурата. Изпълнението на функциите на посочените експерти съобразно техническата спецификация на поръчката не представлява нормативно регламентирана дейност, като в националното и в европейското законодателство не съществуват правила, съгласно които тези експерти трябва да притежават образователна степен „магистър“. Поставено е необосновано изискване за квалификация на експертите, без това да кореспондира с конкретни причини, произтичащи от предмета, обема, стойността и

сложността на поръчката или да е обусловено от конкретно нормативно изискване. Това изискване има възпиращ ефект за потенциални участници, като необосновано ограничава възможностите за участие на стопански субекти, разполагащи с необходимите експерти с висше образование, степен „бакалавър“ или еквивалентна съгласно българското или чуждестранното законодателство.

Подобно отклонение е налице и при поръчките, свързани със строителство, в които е изисквано експертът по контрол на качеството да притежава удостоверение/сертификат за вътрешен одитор по качество. Изискването е непропорционално и неотнормено към предмета на поръчката, включително не е необходимо за изпълнение на дейностите от предмета на поръчката, които този експерт ще изпълнява. Условието е ограничително за лицата, които притежават необходимите познания и техническа компетентност за осъществяване контрол върху качеството на изпълнение на строителството, за съответствие на влаганите в строежите строителни продукти със съществените изисквания за безопасност, но не притежават удостоверение/сертификат за вътрешен одитор по качество. Поставеното изискване за удостоверението на предложения специалист за контрол на качеството необосновано ограничава възможностите за участие на лица, разполагащи с експерти с друго образование и/или квалификация, позволяваща им да изпълняват дейностите по контрол на качеството на строителните материали в съответствие с нормативните изисквания.

В поръчки за инженеринг установихме необосновано завишено изискване участниците да осигурят експерти проектантите с пълна проектантска правоспособност. Обектите от проверяваните поръчки съгласно изискванията в документациите за участие са пета категория, първа група строежи. Изработването на проекти за строежите от пета и шеста категория съгласно чл. 137, ал. 1, т. 5 от ЗУТ, чл. 10 от Наредба № 1 от 30.07.2003 г. за номенклатурата на видовете строежи и чл. 7, ал. 3 от ЗКАИИП може да се осъществява от проектантите с ограничена проектантска правоспособност. Следователно за изискването на възложителя за пълна проектантска правоспособност на проектантите липсва правно основание, същото е прекомерно и непропорционално на предмета на поръчките. По този начин необосновано са ограничени възможностите за участие на лица, които разполагат с подходящи експерти с ограничена проектантска правоспособност и имат право да изпълнят дейността.

В поръчки за извършване на одит на проект често срещано нарушение е изискването експертите от екипа на участника – ръководител на одитния екип и/ или предложените ключови експерти да притежават професионална квалификация „регистриран одитор, съгласно чл. 7 от ЗНФО и § 1, т. 36 от ДР на ЗНФО или да притежават съответна еквивалентна сертификация съгласно националното законодателство на чуждестранните лица. Изискването ръководителят от екипа/ ключовите експерти на участника да са регистрирани одитори по смисъла на ЗНФО, не е необходимо за установяване възможността участниците да изпълнят поръчката. Предметът на поръчката включва извършване на одит по изпълнение на дейностите и отчитане на разходите по проекти на оперативна програма. Следователно с това изискване необосновано се ограничава възможността за участие на лица, които са в състояние да предложат експерти с необходимата квалификация и опит за изпълнение на поръчката, но не са дипломирани експерт-счетоводители по смисъла на ЗНФО.

В поръчка за строителство установихме изискване участниците да осигурят експерт по ЗБУТ, който разполага с удостоверение/ сертификат за завършен курс по реда на Наредба № РД-07-

2 от 16.12.2009 г. за условията и реда за провеждането на периодично обучение и инструктаж на работниците и служителите по правилата за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд и има опит в обекти като експерт по ЗБУТ по време на строителството на строежи като лице, притежаващо посоченото удостоверение. Цитираните изисквания необосновано ограничават участието на лица в поръчката, които разполагат с експерти с еквивалентни обучение и опит по осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд, но не по цитираната наредба, а например по Наредба № 2 от 22 март 2004 г. за минималните изисквания за здравословни и безопасни условия на труд при извършване на строителни и монтажни работи.

Установихме случай на изискване участниците да разполагат с квалифицирани експерти с валидни квалификационни сертификати, издадени от производителя на доставяната техника, без да се допуска квалификация, получена и удостоверена от друго лице, различно от производителя на доставяната техника – например, упълномощено от производителя лице или партньор на производителя с право да обучава и сертифицира. Квалификация за инсталация и поддръжка може да бъде придобита и при оторизирани от производителя икономически оператори, като сертификатите/ еквивалент за преминати обучения в тези случаи не се издават от конкретния производител.

В поръчка за доставка на специализирано оборудване, софтуер и образователно съдържание е поставено изискване участниците да разполагат с експерт обучител, който да притежава висше образование, образователно-квалификационна степен бакалавър, магистър или еквивалентна в областите психология, философия, педагогика, икономика, европейска интеграция, публична администрация или еквивалент, въпреки че посоченият експерт ще изпълнява обучение в области, свързани с техническа поддръжка на софтуер и оборудване. Посочените от възложителя области на образование имат хуманитарна насоченост, като дейностите, които ще изпълнява лицето по поръчката, не изискват непременно наличието на специфични знания в тези области. Експерти с висше образование в областта на информационните технологии също могат да изпълнят дейностите от предмета на поръчката, без това да се отрази на качеството на изпълнение. С поставеното изискване необосновано е ограничено участието на потенциални участници, които разполагат с експерти с опит в обучения за работа с ИТ системи и с висше образование в области пряко свързани със задачите за изпълнение (например в областта на природни, математически, информационни, технически науки), но които са различни от посочените.

В поръчка с предмет доставка на оборудване и апаратура - мобилна система за медицинска помощ, възложителят е поставил изискването участникът да разполага със 7 експерта – ръководител на проекта – 1 бр., експерт интеграция медицинско оборудване – 1 бр., разработчик на уеб приложение – 2 бр., експерт системна интеграция – 2 бр., ръководител по качеството – 1 бр., като всички експерти трябва да имат образователно-квалификационна степен „магистър“, а ръководителят - и валиден професионален сертификат за управление на проекти (PMP, PRINCE или еквивалентен). Поставените изисквания не са съобразени с предмета на поръчката – доставка, инсталиране и монтиране на техниката и софтуер, и обучение за използването ѝ. За никоя от дейностите от предмета не са налице нормативни или други изисквания към изпълняващите ги експерти, свързани с образователно-квалификационната им степен, нито изискват сертификация по управление на проекти.

Продължават да се срещат изисквания за осигуряване на екип за изпълнение на СМР, който притежава трудов стаж с определена продължителност. Като е ограничил вида на опита на конкретния експерт до трудов стаж, възложителят е възпрепятствал необосновано участието на лица, които разполагат с подходящи експерти, придобили релевантен опит и компетентност въз основата на правоотношения, които са различни от трудовите и/или служебните.

Установяваме и случаи, в които се изисква опитът на предложените експерти да е придобит в изпълнение на дейности, финансирани с конкретни източници за финансиране. Подобен случай констатирахме в поръчка за услуга за осигуряване на екип, в която е изискано предложеният експерт юрист да докаже опит в изпълнение на проекти, финансирани със средства от ЕС. Източникът на финансиране няма отношение към качеството на дейността, която експертът е изпълнил или ще изпълнява по проекта. Посоченото изискване е ограничително по отношение на експерти с опит по проекти, които не са финансирани със средства на ЕС, а от друг бюджет – национален, международен, на частноправен субект и др., и противоречи на изричната законова забрана.

Друг случай установихме в поръчка за услуга за осигуряване на юридически услуги, в която е изискано предложеният експерт предварителен контрол да притежава опит в областта на обществените поръчки - извършване на предварителен контрол, свързан с провеждането на обществени поръчки, финансирани с европейски средства, осъществяван от Управляващи органи на оперативни програми и/или от Агенцията по обществени поръчки. От една страна експертът при изпълнение на договора за обществена поръчка ще предоставя услуги при отразяване резултатите от извършен предварителен контрол на Договарящия орган по определена програма и на АОП по подготвяните от изпълнителя на поръчката документи за обществени поръчки. Самият експерт не е предвидено да изпълнява предварителен контрол нито от името на УО, нито от името на АОП. Следователно изискването опитът да е натрупан при осъществяване на предварителен контрол, вкл. от страна на УО или АОП не е пропорционално на отговорностите и задачите, които ще изпълнява този експерт. Относим опит може да се натрупа и при изпълнението на текущ и последващ контрол на обществени поръчки, при изпълнение на одити, както и при подготовка на документи за обществени поръчки и други подобни дейности. От друга страна що се касае до изискването за източника на финансиране също е налице необосновано ограничение. Цитираното условие необосновано ограничава участието на лица, които притежават релевантен опит в областта на обществените поръчки, който не се характеризира с изискуемите и необосновани от предмета на поръчката характеристики.

Специфично отклонение установихме и в поръчка за доставка на техника, в която възложителят е изискал участниците да разполагат с квалифициран сертифициран специалист, който да е бил ръководител на екип в не по-малко от 3 (три) успешно изпълнени обществени поръчки с предмет, сходен с този на настоящата. Посоченото изискване е ограничително за специалисти, които разполагат с ръководен опит в дейности по монтаж и поддръжка на компютърна техника, доставена по договор, който не е сключен в резултат на процедура за възлагане на обществена поръчка. Приложеният ред за сключване на договора за обществена поръчка не оказва влияние върху качеството на извършваните доставки и свързаните с тях дейности по монтиране и поддръжане на ИТ инфраструктури и системи. В този смисъл възложителят необосновано е ограничил участието в процедурата, в нарушение на чл. 59, ал. 2 и чл. 2, ал. 2 във вр. с чл. 63, ал. 6 от ЗОП.

В поръчката за строителство ключовите експерти на участника (ръководител на проекта, „технически ръководител“, проектант по част „Архитектурна“ и проектант по част „Конструктивна“) следва да имат опит в изпълнението на тяхната функция по отношение на „завършен подобен строеж“. Възложителят е пояснил, че за завършен строеж се приема строеж, за който има издадено разрешение за ползване от съответния компетентен орган. Участието на строителя в строителния процес и на предложените от него експерти, в това число проектанти, извършващи авторски надзор, приключва със съставянето на констативен акт за установяване годността за приемане на строежа (приложение № 15). В тази връзка липсата на издадено разрешение за ползване не е индикатор за изпълнението на обекта в съответствие с приложимите изисквания (нормативни и договорни), респективно за качествата и опита на експертите в сходни за позициите, които изпълняват дейности. Предвид изложеното изискването за завършен обект да се приемат строежи, които да са въведени в редовна експлоатация, е неотнормосимо към целта на критерия за опит, тъй като излиза извън правомощията на отделните експерти и проектанти (т.е. обвързано е с издаване на разрешения от ДНСК и др. институции).

В поръчка за инженеринг техническият ръководител следва да притежава опит в ръководството на обект за „изграждане и/или преустройство и/или реконструкция и/или ремонтни дейности, включително въвеждане на мерки за енергийна ефективност на сгради за обществено обслужване“. Задълженията по техническото ръководство на строежите на техническия ръководител по смисъла на чл. 163 а от ЗУТ са едни и същи, независимо дали сградите са с обществено предназначение или не. Видът на изграждания обект и неговото предназначение са неотнормосими към годността и опита на техническия ръководител, като член на екипа за изпълнение на икономическия оператор, да изпълни поръчката. В този смисъл технически ръководител, участвал в изпълнението на сходни като вид и обем дейности, но за жилищни или производствени сгради, и разполагащ с необходимата правоспособност, притежава опит да изпълни поръчката. Следователно с това условие са възпрепятствани да участват в поръчката лица, които разполагат с технически ръководител, който има експертиза и опит да осъществи техническото ръководство на строежа, но не може да бъде включен в екипа поради определеното специфично ограничително изискване за опит при СМР на сгради за обществено обслужване.

Установихме случай на поставено изискване ключовите специалисти за изпълнението на поръчката за строителен надзор задължително да са включени в основния заверен списък на правоспособните физически лица, които упражняват дейността. Списъкът е неразделна част от лиценза/ удостоверението за упражняване на дейността съгласно чл. 166, ал. 1, т. 1 и ал. 2 от ЗУТ. С условието експертите да са част от списъка на правоспособните физически лица е ограничено правото на икономическите оператори да докажат годността и капацитета си за изпълнение на поръчката чрез позоваване на ресурсите на трети физически или юридически лица по чл. 65, ал. 1 от ЗОП, като се използват лица, които притежават изискуемите квалификация и опит и не са част от лиценза/ удостоверението за упражняване на строителен надзор. Следователно участникът може да участва в обществената поръчка само чрез специалистите, с които е получил съответния лиценз/ удостоверение за упражняване на дейността по строителен надзор, което незаконосъобразно ограничава правото му да участва в процедурата. Изискването е ограничително, тъй като икономическият оператор няма сигурност, че ще бъде определен за изпълнител на обществената поръчка, следователно няма

интерес да влага допълнителен ресурс (материален и/или времеви), за да отговори на изискването на възложителя при подаване на офертата.

- Изисквания, които водят до неравно третиране на различните видове участници

Продължават да се срещат случаи на незаконосъобразни изисквания спрямо участници обединения. В няколко поръчки с предмет строителство установихме, че е налично изискване при участие на обединения всички изпълняващи строителство членове на обединението да са вписани в ЦПРС за изпълнение на съответната група и категория строежи. Изискването всеки член на обединението да е регистриран в ЦПРС необосновано ограничава възможностите за участие на субекти, които не разполагат със съответната регистрация в ЦПРС, но имат право на основание чл. 3, ал. 3 от ЗКС да участват в изпълнението на строително монтажни дейности, съвместно с регистрирано по надлежния ред лице.

В друга поръчка с предмет строителство установихме особеност в изискването за опит. Изрично е пояснено, че при участие на обединение опитът се доказва от тези членове на обединението, които съобразно разпределението на участието на лицата при изпълнение на дейностите, предвидено в договора за създаване на обединението, ще извършват строителство. Това изискване не отговаря на изискванията по чл. 59, ал. 6 от ЗОП – да произтича от нормативен или административен акт и да е съобразно разпределението на участието на лицата при изпълнение на дейностите, предвидено в договора за създаване на обединението. Участникът би могъл да докаже изискуемия опит и чрез друг член на обединението, който няма да изпълнява строителни дейности.

Специфичен случай на отклонение установихме при поръчка за строителство, в която е поставено изискване за валидна застраховка „Професионална отговорност“ съгласно чл. 171, ал. 1 от ЗУТ и с праг не по-малък от посочения в чл. 5, ал. 2, т. 4 от Наредбата за условията и реда за задължително застраховане в проектирането и строителството, като изискването следва да се докаже от всеки участник в обединението, който ще извършва строителство, съобразно разпределението на участието на лицата при изпълнение на дейностите от договора за създаване на обединението. Минималната застрахователна сума за строежи четвърта категория, какъвто е обектът от предмета на поръката, съгласно чл. 137, ал. 1, т. 4 ЗУТ е 100 000 лв. Предвид предоставената възможност в чл. 3, ал. 3 от ЗКС, не всички участници в обединението следва да са вписани в регистъра в ЦПРС. Членовете на обединението, които ще извършват СМР извън тези, за които се изисква задължителна регистрация (в случая за строителство на обект от четвърта категория) не следва да притежават и валидна застраховка за „Професионална отговорност“ за посочената категория строежи. Следователно участниците в обединение, които не са вписани в регистъра за съответната категория строежи, не са застраховани за тази категория строежи. По този начин е ограничено участието на субекти, които притежават валидна застраховка „Професионална отговорност“ в размер по-малък от изискуемия по чл. 5, ал. 2, т. 4 от Наредбата за условията и реда за задължително застраховане в проектирането и строителството, но имат право на основание чл. 3, ал. 3 от ЗКС да участват в изпълнението на строително монтажни дейности, съвместно с лице, което отговаря на поставеното изискване.

Установихме и случай, в който възложителят е поставил изискване участникът да има внедрени система за управление сигурността на информацията съгласно ISO/IEC 27001:200X и система за управление на ИТ услугите съгласно ISO/IEC 20000-1:2011. Когато участникът е

обединение, е необходимо да представи за всеки член в обединението копия на валидни към датата на подаване на офертата сертификати. Предметът на поръчката включва дейности за развитие и въвеждане на институционална архитектура, както и обучение за работа с реализираните функционалности. Възложителят необосновано е ограничил възможностите за участие на лица в процедурата, като е нарушил правото на свободно договаряне между съдружниците в конкретно обединение за осъществяване на дейности по изпълнение на поръчката, които не са свързани с упражняване на дейности по управление сигурността на информацията и управление на ИТ услугите, като някои от съдружниците не биха могли да притежават сертификат с обхват предоставяне на такъв тип услуги и това да не е необходимо за изпълнение на ролята им при реализиране предмета на поръчката. Също така цитираното изискване е определено от възложителя като условие за изпълнение на поръчката, а не като критерий за подбор. С оглед на това възложителят необосновано е поискал представяне не само на декларация относно способността участникът да приложи по време на изпълнение на поръчката посочените системи, но и заверени копия на валидни към датата на подаване на офертата сертификати. Представянето на сертификати не е изискано от избрания изпълнител, към момента на сключване на договора за обществена поръчка, а от всички участници в процедурата, към момента на подаване на офертите. От една страна изискването за наличие на съответните сертификати към датата на подаване на оферти не гарантира, че системата за управление сигурността на информацията и системата за управление на ИТ услугите ще бъдат приложени при изпълнението на поръчката. От друга страна, тъй като при подаване на офертите участниците нямат сигурност дали ще спечелят поръчката, същите нямат икономически интерес да извършат разходи (административни, финансови), за да отговорят на условията на възложителя за представяне на посочените сертификати към момента на подаване на офертата. Тези условия възпрепятстват необосновано участието на лица в процедурата и имат разубеждаващ ефект.

- Други незаконосъобразни изисквания

Специфичен случай на нарушение е налице, когато съществува противоречие между отделни части от документацията за поръчката.

В една процедура установихме, че възложителят е заложил в обявлението по поръчката и в указанията за участие различни изисквания към размера на гаранцията за изпълнение, която избраният изпълнител следва да осигури. Противоречието от една страна създава неяснота относно действителния размер на изискуемата гаранция, а от друга страна създава предпоставка за неравно третиране на участниците. В допълнение установихме, че представената от избрания за изпълнител участник гаранция за изпълнение е в размер, който е по-нисък от обявения в РОП. По този начин е приложен по-благоприятен за изпълнителя размер на гаранцията за изпълнение.

Установихме и несъответствие относно условието за икономическо и финансово състояние в различните части на документацията за участие. В обявлението за поръчка за строителство възложителят е изискал участниците да докажат конкретен общ оборот, както и оборот от дейности, сходни с предмета на поръчката. Същевременно участниците в офертите си и съгласно утвърдено от възложителя приложение следва да представят информация по чл. 50, ал. 1, т. 3 от ЗОП за общия оборот от строителство за последните 3 години и оборота от строителство с предмет, подобен на обекта на поръчката. Тоест вместо общ оборот за

последните три години, участниците следва да посочат информация за оборота от строителство за последните три години, в т.ч. оборот от строителство с предмет, подобен на обекта на поръчката. За потенциалните участници в процедурата не става ясно дали трябва да декларират общия си оборот, както е посочено в обявлението и указанията за участие, или оборота си от строителство, както е предвидено в утвърдения от възложителя образец част от документацията за участие.

Сходен е случаят, когато минимално изискуемият размер на оборота от обявлението и от документацията за поръчката е различен – в обявлението е двукратният размер на прогнозната стойност, а в документацията за участие – в размер прогнозната стойност на съответната обособена позиция, за която участникът кандидатства. Следователно условието за икономическо и финансово състояние не е формулирано ясно и еднозначно, така че да се установи размерът на изискуемия оборот.

Неясните изисквания са предпоставка за неравно третиране и допускане на дискриминация на участниците, като същите имат разубеждаващ ефект спрямо заинтересованите икономически оператори.

Друг тип ограничителни условия са изискванията, свързани с конкретен период на валидност на представените от участниците документи, когато последната надхвърля срока за получаване на офертите и/или срока за работа на комисията за провеждане на процедурата. Ограничителният характер на условието е свързано и с изискването тези документи да са придружени от декларация от участника, че при изтичане срока на валидност на съответния документ ще бъде представен актуален. В одитираната поръчка с поставеното изискване и за да продължат участието си в процедурата, участниците са длъжни да подновят лиценза за изпълнение на дейността или сертификацията си за прилагане на система за качество, без да имат сигурност, че ще спечелят поръчката. За тях не е налице икономически интерес да се снабдяват с документ с по-дълъг и в рамките на изискуемия от възложителя срок на валидност. По този начин поставеното изискване възпрепятства участието на лицата в процедурата.

Специфични са отклоненията, в които възложителят е изискал конкретно минимално изискуемо съдържание на офертите, като същите следва да покриват определени условия за качествено и навременно изпълнение на дейностите; изпълнение на поръчката в целия ѝ обхват; повишаване на качеството на услугата и спазване на срокове за изпълнение на поръчката. В условията и изискванията към съдържанието на офертите липсват указания за критериите и условията, при които ще се оценява наличието или липсата на изискуемите от възложителя елементи от съдържанието на офертите. Следователно нито на комисията, нито на участниците е известно какви следва да са предложенията, за да отговорят на условията за съдържанието им. Преценката в случая не е обвързана с настъпването на обективни обстоятелства и/или предварително зададени обективни критерии и зависи от субективната преценка на членовете на комисията. Така посочени условията са неясни и създават предпоставки за неравно третиране на участниците. В конкретния случай с поставяне на изисквания, които съдържат в себе си субективен елемент, необосновано се ограничават възможностите за участие на лицата, тъй като последните няма как да знаят какви точно аргументи следва да представят, за да се приеме от възложителя и помощния му орган, че техническото предложение като съдържание отговаря на изискванията на възложителя.

Установихме ограничителни условия и по отношение на заложените изисквания към оборудването и материалната обезпеченост на икономическите оператори. В поръчка за доставка възложителят е изискал участниците да разполагат със собствена или наета сервизна база, като „поставеното изискване се доказва с документа по чл. 64, ал. 1, т. 9 от ЗОП – копие от документ, от който е видно, че участникът разполага със сервизна база“. Съгласно чл. 59, ал. 3 от ЗОП възложителите нямат право да изискват от участниците други документи за доказване на съответствие с поставените критерии за подбор, освен посочените в закона. Това важи и за хипотезите по чл. 67, ал. 5 и ал. 6 от ЗОП. Разпоредбата на чл. 64, ал. 1, т. 9 от ЗОП указва, че доказването на необходимите технически ресурси за изпълнение на поръчката се извършва единствено чрез представяне на декларация за инструментите, съоръженията и техническото оборудване, които ще бъдат използвани за изпълнение на поръчката. Не се допуска изискването на друг документ, в т.ч. копие от документа, представляващ основание участникът да разполага със сервизната база. Нарушен е чл. 59, ал. 3 и чл. 2, ал. 2 във вр. с чл. 64, ал. 1, т. 9 от ЗОП.

При извършените през 2021 г. одити сме установили общо 167 случая на ограничителни изисквания, както следва:

Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020	3
Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020	19
Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020	4
Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020	85
Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020	2
Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020	33
Програма за трансгранично сътрудничество ИНТЕРРЕГ V-A Гърция -България 2014-2020	4
Програма за трансгранично сътрудничество ИНТЕРРЕГ V-A Румъния –България 2014-2020	13
Финансов механизъм на Европейското икономическо пространство и Норвежкия финансов механизъм 2014-2021	4

1.5. Незаконосъобразна методика за оценка на офертите

Нерядности по т. 10 и т. 11 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.

Незаконосъобразната методика за оценка на офертите необосновано ограничава участието на лицата в процедурата, т.е. тя разубеждава потенциалните участници/ кандидати да участват в процедурата за възлагане на обществена поръчка, или оказва влияние върху прозрачността при провеждане на процедурата – не е налице достатъчно информация при какви предложения колко точки ще бъдат присъдени. Съгласно чл. 70, ал. 7 от ЗОП, когато възложителят е избрал критерий за възлагане „оптимално съотношение качество/цена“, начинът за определяне на оценката по всеки показател трябва да дава възможност да се оцени нивото на изпълнение, предложено във всяка оферта, в съответствие с предмета на обществената поръчка и техническите спецификации и да дава възможност да бъдат сравнени и оценени обективно техническите предложения в офертите. Указанията за определяне на оценката по всеки показател е необходимо да осигуряват на участниците достатъчно информация за правилата, които ще се прилагат при определяне на оценката.

Установените нарушения по отношение на методиката за оценка на офертите основно са:

- Формулиране на показатели за оценка, които не са свързани пряко с предмета на обществената поръчка

Примерите за това са в две посоки:

- допускане да се оферират допълнителни дейности извън техническите спецификации;
- използване на показатели за оценка, които не допринасят за качествено изпълнение на поръчката и съответно не способстват за избор на най-добрата оферта.

Случаите на незаконосъобразна практика за допълнително оферирание са налице, когато възложителят е изискал предложения, които надграждат и/или допълват техническите спецификации, например: предложени са „начини за осъществяване на комуникацията с възложителя, координация и съгласуване на действията, които са необходими за качествено и срочно изпълнение на всяка конкретна писмена заявка“; предложени са „допълнителни ресурси, гарантиращи постигане на заложените резултати, срочно изпълнение на поръчката“; предложени са „други организационни аспекти, които са необходими за качествено и срочно изпълнение на възложената поръчка“; „естетически характеристики с добавена стойност“; мерки по опазване на околната среда, които „биха повлияли качествено резултата“; „организационната структура на персонала води до оптимизация и съкращаване на времето за изпълнение на конкретната дейност“; предложено е „етапиране“ на изпълнението на поръчката и разпределение на дейностите в предложените етапи, съобразени с изискванията в техническата спецификация, приложими указания и наръчници; допълнителни функционалности за уеб базираната платформа и др.

В проверяваните поръчки възложителят не е посочил примерни характеристики или критериите, по които ще се оценяват надграждащите или допълнителните елементи/дейности или е определил надграждащите характеристики по начин, от който също не става ясно какво ниво на техническото предложение ще се приеме за надвишаващо изискванията на

възложителя и при какви качествени измерители ще се оцени като осигуряващо по-добро качество. Примери за такива неясни формулировки относно надграждащите или допълнителните елементи/дейности са следните:

- повишаване качеството на изпълнение и надграждане на техническите спецификации и изисквания;
- предложени са „детайлно конкретни методи за реализиране на дейностите“;
- допълват и допринасят за качествено постигане и резултатите от изпълнението на поръчката;
- посочен е необходимия документален инструментариум;
- гарантиращи качествено изпълнение на строителството;
- методите за контрол да водят до по-високо качество на управление на проекта;
- участникът е описал практическото организиране на работния процес;
- „биха удовлетворили изискването за повишаване на цялостния обхват, очакваните резултати и цели на уеб базираната платформа“;
- предложена е организационна структура, кореспондираща с изпълнението на поръчката (без да е посочено в кои случаи описанието на организационната структура ще се счете за отговарящо на изискванията на възложителя с оглед спецификата на предмета на поръчката);
- предвидени са механизми за вътрешен контрол в организацията, обуславящи навременното изпълнение на поръчката, както и мерки и механизми, гарантиращи навременното изпълнение (без да са посочени указания кои мерки за контрол са относими към предмета, както и кои механизми се приемат за осигуряващи качествено изпълнение);
- постигането на всяка една от заложените цели и на всеки от очакваните резултати е обвързано с конкретно посочени международни, европейски и национални нормативни инструменти, стандарти или добри практики и др.

В някои случаи се оценяват предложения, които допълват или превъзхождат техническата спецификация, като съдържат предложения за иновативни характеристики или иновативни търговски техники и условия. Елементът на оценка „иновативни характеристики, иновативни търговски техники и условия“ е дефиниран от възложителя като характеристики, свързани с нов и по-ефективен метод - осъществяване на строителството, чрез който се пести време и/или се постига по-висока устойчивост и/или се постига по-голяма здравина и/или се опазва околната среда, а оттук и повишаване на жизнения цикъл на изграденото и други подобни. Липсва яснота кои методи на строителство ще бъдат приети от възложителя за нови и по-ефективни, както по какъв начин следва да докажат участниците, че е налице твърдяната по-висока устойчивост, здравина и пр., за да се направи заключение, че предложението е иновативно. Следователно не е илюстриран резултатът, който следва да постигнат участниците при подготовката на техническите им предложения.

В други подобни методики се оценява посочването на допълнителни мерки за осигуряване на качество при изпълнение на строителството – извън базовите мерки или представянето на

повече от една мярка за опазване на компонентите на околната среда, идентифицирани от възложителя, без да са дадени указания относно вида, броя и същността на допълнителните мерки, които участникът трябва да опише, както и критериите, по които последните ще се оценяват като осигуряващи качество на поръчката и опазване на околната среда, което води до невъзможност за обективно сравнение на получените оферти.

Подобен пример за незаконосъобразна методика е налице, когато се оценяват методите и начините за организиране на работата и изпълнение на задачите от обхвата на поръчката, които трябва да съответстват на действащите нормативни актове, методите за контрол трябва да водят до по-високо качество на управление на проекта, действията по съгласуване и контрол да са изготвени в съответствие с нормативната уредба, описаната процедура за отчитане да е приложима за съответния проект, да е представена схема на организацията за изпълнение на препоръките. В указанията от методиката липсват насоки на кои нормативни актове (колко и кои закони, директиви, регламенти, национални подзаконовите нормативни актове и т.н.) следва да съответстват методите и начините на организация и действията по съгласуване и контрол, кои методи за контрол ще се приемат от възложителя за водещи до по-високо качество, както и коя процедура за отчитане би удовлетворила изискването за приложимост. В посочените примери нито на комисията, нито на участниците е известно какви следва да са предложенията, за да се счете, че включват такива, които отговарят на изискванията на възложителя.

Друг пример за незаконосъобразни методики е присъждането на допълнителни точки при предлагане на допълнителни експерти за изпълнение на поръчката, чиито функции и отговорности не се припокриват с тези за ключови експерти, а също така тези експерти (чрез определените им задачи и отговорности) допълват и допринасят за качествено постигане и резултатите от изпълнението на поръчката. В документациите липсват указания в кои случаи ще се приеме, че предложените допълнителни експерти „допълват и допринасят за качествено постигане и резултатите от изпълнението на поръчката“. В допълнение, в подобен тип методики възложителите не определят критериите, по които ще се оценяват приноса и качеството на резултатите, постигнати въз основа на предложените допълнителни експерти. От изискванията в този тип методики не става ясно какви други функции биха могли да изпълняват допълнителните експерти (извън нормативно установените или изискани от възложителя), както и как ще прецени участникът при подготовката на предложението си, а впоследствие и комисията при оценката му, дали допълнителните експерти ще допринесат за различни в качествен аспект резултати.

Незаконосъобразна методика за оценка е налице и когато се оценява система за организация и управление на човешките ресурси чрез наличието на определени от възложителя надграждащи обстоятелства, всяко от които носи допълнителни точки. Подобни обстоятелства са: дефиниран е необходимия човешки ресурс за всяка от дейностите от спецификацията; за изпълнението на всяка от дейностите е показано разпределението на експертите (кой какво ще изпълнява) на ниво отделна „задача“, дефинирани са необходимите ресурси за нейното изпълнение – материали, техническо оборудване, документи и др.; за всяка операция е посочено разпределение на строителните лица, време за изпълнение, технически ресурси и задължения на отговорните лица; предложени са мерки за вътрешен контрол и организация на работата на екипа от експерти, с които се ангажира качествено изпълнение, представени са аргументи как предложените мерки гарантират качествено изпълнение;

предложена е организация на изпълнение- ангажиране на ресурси, разпределение на задачи, схема за взаимодействие с възложителя; изведена е връзка между всяка една от отделните основни дейности и съответното предложение за изпълнение на задачи, функции и отговорности за всеки от експертите и при посочване на конкретните роли в организацията на всеки от експертите е отчетен специфичният и характерен обхват на СМР и др.

В одитираните процедури за описаните надграждащи обстоятелства не са налице указания или поясняващи критерии по какъв начин ще се преценява наличието или липсата на допълнително качество на изпълнението, които да дават възможност да бъдат сравнени и оценени обективно техническите предложения в офертите в частта организация на персонала, на който е възложено изпълнението на поръчката. Не са посочени критериите или обстоятелствата, при които ще се оценява, в кой случай направеното разпределение ще доведе до по-високо качество на извършваните СМР, кои мерки за контрол са гарантиращи качествено изпълнение, кои дейности от предмета на поръчката следва да се определят като „операции“ и кои от тях участниците следва да обвържат с предложението си за ресурси и др.

От една страна в описаните случаи е неясно по какъв начин се оценяват надграждащите обстоятелства, а от друга липсва единна база за сравнение на предлаганите ресурси на участника, начини за разпределение на функциите, ролите и отговорностите на членовете на екипа и обвързаност с основните дейности от предмета на поръчката. В подобни случаи комисията ще оценява различни по своята същност дейности, съответно нееднакви надграждащи елементи, водещи до различно качество на изпълнението.

Отклонение е налице, когато описанието и изискванията на показателите за оценка предполагат получаването на технически оферти, съдържащи различни по същността си предложения, в това число мерки, способности, методи и резултати. Това води до невъзможност за съпоставяне и сравнение на офертите, тъй като методиката не съдържа информация за критериите, които ще се използват при оценката. Освен това не са налице достатъчно указания за подготовка на самите предложения за изпълнение на поръчката.

Установихме методика за оценка, в която се присъждат определен брой точки, когато предложението за изпълнението на поръчката отговаря на предварително обявените изисквания на възложителя и гарантира навременното постигане на резултати спрямо минималните изисквания на техническата спецификация. Посоченият подход не дава възможност обективно да се съпоставят и сравняват техническите предложения, за да се прецени коя организация за изпълнение ще доведе до по-високо качество и „навременно“ изпълнение на поръчката. В задължително изискуемите от възложителя елементи е посочено, че участникът трябва да предложи „и други организационни аспекти, които са необходими за качествено и срочно изпълнение на възложената услуга“. Липсата на предварително дефиниране кои други организационни аспекти участникът трябва да опише или критериите, по които последните ще се оценяват води до невъзможност за обективно сравнение на получените оферти. Също така участниците нямат достатъчно информация дали комисията ще приеме, че посочените организационни аспекти са необходими за качествено и срочно изпълнение на поръчката или не, поради което техническите им предложения следва да бъдат отстранени.

Незаконосъобразна методика е налице, когато се оценява описанието на задачите, предвидени за всеки от експертите и за обвързаността им с експертния профил на лицата, без да са

дефинирани критериите, по които ще се оценява наличието или липсата на задача за изпълнение. Задачите могат да бъдат определени по различен начин и да се групират според разбирането на всеки участник, поради което предложенията на участниците не могат да се съпоставят и сравняват, за да се прецени кое разпределение ще доведе до по-високо качество в изпълнението на поръчката.

В някои от одитираните поръчки установихме методики за оценка, които предвиждат присъждане на точки в зависимост от пълнотата на описанието предложенията. С повече точки се оценява предложение, което съдържа „подробно описание на работните методи за проектиране и основните строителни и монтажни работи“ или „подробно описание на необходимите материали, механизация и оборудване“, а по-малък брой точки получава предложение, което не съдържа съответното описание и подробно представяне. До същия резултат водят и методики, които оценяват разпределението на експертите (кой какво ще изпълнява) на ниво отделна задача; дефиниране на необходимите технически или човешки ресурси – ръководен екип и персонал, материали, механизация, в това число и разпределение във времето на работните звена, „ разпределение, броя и квалификацията на необходимите строителни лица за всяка една операция“ и др. Т.е. оценява се подробността и начина на представяне на описанието „на ниво отделна задача“, „операция“ „дейност“, описание на необходимите ресурси, материали и механизация, а не на конкретни качествени характеристики на офертите по чл. 70, ал. 4 от ЗОП, които да обосноват по-добро качество на предложението и на очакваното изпълнение.

Сходен е случаят, когато техническото предложение за изпълнение на поръчката се оценява, като се присъждат допълнителни точки за „предложение, касаещо всички под-дейности в състава на дейностите, посочени в техническите спецификации“. В основата на това представяне следва да бъде разглеждане на конкретните работи в обхвата на поръчката, т.е. да се отчетат характерните специфики и особености в нейния състав. На практика участниците следва да препишат от техническата спецификация определените от възложителя „под-дейности“, като добавят описания, които „отчитат спецификите и особеностите“ на тези дейности в предмета на поръчката. Не е ясно в кои случаи възложителят ще приеме, че предложението е съобразено и отразява спецификите на предмета на поръчката, като за такава преценка няма обективен измерител. На практика се оценява пълнотата на представена информация, което противоречи на забраната по чл. 33, ал. 1 от ППЗОП.

Установихме и методика, в която се присъждат максимум от точки, когато участникът е описал и обосновал в пълнота и детайлност архитектурата на системата, предложената функционалност, начина за осигуряване на качеството. Съгласно дадената дефиниция „обосноваване в пълнота и детайлност“ означава обяснение на приложимостта и полезността на предложеното решение при изпълнението на поръчката. При предложения, без наличие на пълнота и детайлност, се присъждат минимумът от точки. За надграждащите обстоятелства не са предоставени указания какви следва да са избраната архитектура, стандарти и интерфейси, технологични възможности за бъдещо разширение и надграждане, функционалност и начин на реализация, и дали следва да отговарят на определени качествени характеристики, за да бъдат приети. Следователно се оценява пълнотата на информацията, а не качеството на направеното техническо предложение. Липсва яснота кои допълнително предложени функционалности биха удовлетворили изискването за относимост към целите по

проекта и по какъв начин в качествен аспект ще бъдат сравнявани и оценявани различните предложения.

Установихме методики за оценка, в които са използвани показатели, които не допринасят за качествено изпълнение на поръчката и съответно не способстват за избор на най-добрата оферта или не са свързани с конкретни измерители на качество по смисъла на чл. 70, ал. 4 от ЗОП.

В поръчка за строителство обстоятелство, обосноваващо присъждането на по-голям брой точки, е представянето на организационна структура на персонала (под формата на схема/органиграма), отговорен за строителството, съответстваща на предложената организация на работната сила. Съгласно условията на поръчката техническата оферта задължително следва да включва: описание на организацията на работата на ръководния състав на участника и на изпълнителския екип и предложение относно начините за осъществяване на координация и за съгласуване на дейностите помежду им. На практика допълнителното представяне на този процес в графичен вид (органиграма/схема) не повишава качеството на техническото предложение до степен за присъждане на по-висока оценка. Следователно компонентът за оценка не представлява измерител на качество, включително технически параметри, естетически и функционални характеристики, достъпност, предназначение за всички потребители, социални, екологични и иновативни характеристики и иновативни търговски техники и условия, каквото е изискването на чл. 70, ал. 4 от ЗОП към показателите за оценка.

Друг подобен случай установихме в поръчка за осигуряване на мерки за информация и комуникация, в която се оценява предложението от участниците срок за организиране на официални и публични събития. Възложителят не е създал условия за проследяване на реалното изпълнение на предложението срок за организиране на събития от избрания изпълнител по процедурата. Следователно предложението по този показател са направени единствено, за да послужат като обект на оценяване, без никакъв принос и връзка с изпълнението на предмета на поръчката. Използваният показател е неотнормиран и не е необходим, за да се определи качеството на предложението, поради което използването му противоречи на чл. 28а, ал. 3 от ЗОП (отм.), действащ към момента на откриването и провеждането на процедурата.

Установихме и методика в поръчка за строителство, в която е предвидено да се оценява направения от участниците анализ на строителните отпадъци, като в рамките на този анализ следва да се обхванат отпадъците, генерирани вследствие изпълнението предмета на поръчката и да се предложат конкретни методи за тяхното третиране. Присъждането на точки е в зависимост от броя на идентифицираните отпадъци. Същевременно в инвестиционния проект са идентифицирани вида и прогнозните количества на 4 групи отпадъци, като участниците в процедурата следва да се съобразят с разработения проект по част „ПУСО“ и да предложат дейности по оползотворяване и влагане на 4 групи строителни отпадъци, като неизпълнението на това условие е основание за отстраняване и недопускане до оценка. Следователно, цитираният подпоказател в конкретния случай се използва за целите на оценката, но не и да се оценят реалните качества и предимства на отделните технически предложения.

В друг случай съгласно указанията за оценка се оценява броят на обектите, в изпълнението на които експертите са участвали през последните осем години. Посочването на конкретен период, в който експертите следва да са придобили изискуемия професионален опит, е без правно основание. Изискването не произтича от предмета и характера на обществената поръчка и за същото липсва каквато и да е обосновка от страна на възложителя. Експерти, които са придобили професионалния си опит в друг времеви период (извън последните осем години), също биха могли да изпълнят успешно заложените в поръчката дейности. Ограничаването на възможностите за представяне на опита на експертите само до последните осем години не кореспондира и на броя на изискуемите изпълнени проекти, които участниците следва да декларират, ако искат да получат максималния брой точки – за някои експерти този брой е „пет и повече обекта“. В този смисъл методиката противоречи на изискването да гарантира реална конкуренция и по този начин има разубеждаващ ефект по отношение на потенциалните участници в процедурата.

Незаконосъобразни методики са и тези, в които се оценява стратегията за управление на идентифицираните рискове от възложителя. Управлението на риска, посочено от възложителя като показател за оценка, не попада в предвидените от законодателя в чл. 70, ал. 4 от ЗОП показатели. По този начин се нарушава чл. 70, ал. 4 от ЗОП.

Среща се и формулиране на показател „вътрешен баланс на единичните цени“, по който възложителят оценява начина на формиране на общата цена за изпълнение на договора на база единичните цени на компонентите, определящи общата стойност, като: възнаграждения на екипа, разходи за командировки/квартирни разходи, транспортни разходи, административни разходи, в т.ч. за офис помещения, офис оборудване и комуникации, консумативи, разходи за геодезическо заснемане, разходи за издаване на технически паспорт и печалба. Оценяваните от възложителя компоненти на офериранията обща цена по договора, не са свързани пряко с характеристиките на предмета на поръчката и са въпрос на вътрешно разпределение на разходите на икономическия оператор, в зависимост от политиката на управление на стопанския субект. Използваните компоненти за оценка по този показател не допринасят за качествено изпълнение на поръчката и съответно не способстват за избор на най-добра оферта в съотношение качество-цена, с оглед избрания критерий „икономически най-изгодна оферта“.

Незаконосъобразна методика е налице и когато не става ясно при какви предпоставки се оценява дадено предложение с по-малък или по-голям брой точки, съответно при какви условия офертата подлежи на отстраняване, тъй като описанията за двете нива на оценка по същност са еднакви. Например, предвижда се присъждане на повече точки за предложения, които съдържат определени надграждащи обстоятелства- предложени са мерки за осигуряване на доставка на необходимите строителни продукти и мерки за осигуряване на качество по време на изпълнението. В методиката за оценка липсват елементи, по които ще се оценява надграждащият ефект на предложените мерки и разграничението им с минимално изискуемите, както и указания за начина, по който ще се оценява максимално възможната степен на качествено изпълнение на поръчката.

Отклонение установихме и в методика за оценка, в която не е ясно разграничението за присъждане на точките в отделните степени за оценка. По един от показателите се оценява дали са представени аргументи за качествено и в срок изпълнение на поръчката, а по другият-

дали са предложени мерки и организация на работата, които гарантират изпълнението на поръчката. В методиката за оценка липсват критерии и правила, по които ще се прави разграничението между двете хипотези, тъй като качествено и срочно изпълнение е част от цялостното изпълнение на поръчката. В допълнение, не е ясно по какви критерии ще се оценява, че предложенията осигурят „качествено и срочно изпълнение“, за да получат максимален брой точки, както и дали предложения, които не осигурява качествено и срочно изпълнение, ще се оценяват, тъй като до оценка на техническите предложения следва да се допускат само оферти, които отговарят на всички изисквания на възложителя, в това число за качествено и срочно изпълнение.

Сходен случай е налице в поръчка за строителство, в която надграждащо обстоятелство за присъждане на максималните точки е представяне на линеен график, който отразява и представя „критичните взаимовръзки при изпълнението“, като съгласно даденото от възложителя определение „критични взаимовръзки“ са връзките между дейностите, които лежат на критичния път. Част от задължителното съдържание на линейния график е да отразява последователността и продължителността на всички видове работи и дейности, необходими за изпълнението, тоест и на тези от критичния път. От заложеното определение не става ясно разликата между „взаимовръзка“ и „последователност и продължителност“ и с какво следва да се надгради линейният график за получаване на максималния брой точки, доколкото дейностите от критичния път задължително следва да се включат в изискуемия от възложителя линеен график. Не става ясно при какви предпоставки се оценява дадено предложение с по-малък брой точки, съответно при какви условия офертата подлежи на отстраняване, тъй като описанията за двете нива на оценка по същност са еднакви. В тази връзка не става ясно каква е разликата между базовото ниво на линейния график и това ниво, което предполага присъждането на по-голям брой точки.

В поръчка за доставка установихме методика за оценка, в която възложителят е предвидил да се оценява „долна граница на измерване“, като при едно и също предложение по този подпоказател в границите $\leq 5 \mu\text{g}/\text{m}^3$, участниците ще получат различен брой точки – 10 или 5. В методиката за оценка не е посочено какъв е разграничителният критерий за присъждане на различните точки по двете скали при еднакъв критерий за съпоставка.

Установихме и методики, при които като оценъчни критерии са използвани понятия, за които липсват дефиниции или дадените от възложителя определения не дават указания за съдържанието на техническите предложения и реда за оценка. Подобни оценъчни понятия са „систематизиран“, „мерки, с които да се гарантира качествено изпълнение“ „подробно“, „подробно и ясно“, „добре разпределен и балансиран екип“, дали е налице или липсва „високо художествено и естетическо въздействие“ и „отличен баланс“ между текст, бранд и снимки; „отлично качество“; „адекватна организационна структура“, „конкретно“, „други организационни аспекти“, „анализът се фокусира върху най-релевантните причинно-следствени връзки на логиката на интервенция“, „високо качество“, „детайлно обосновано“, „адекватно“, „констатиран пропуск и/или частично несъответствие“, „надвишава“, „посочени са конкретни мерки за осигуряване на качеството“, „детайлно“ или „адекватно“ описание на организационната схема, „подробно описание“, „пропуски или частично несъответствие на организационната схема и на предвижданите организация и мобилизация на необходимите ресурси“, „съществени пропуски“ в работните методи и в разпределението на задачите и отговорностите между експертите, „задълбочен анализ или анализ“, „конкретни мерки“;

„детайлно“, „общо и бланкетно“, „непълноти“, „общоизвестните“, „компрометирано изпълнение“, „изчерпателна информация“, „не става ясна визията“, „информацията не е изчерпателна“, „непълно или неясно са описани“, „общи“, „несъобразени със спецификата“, „оптимизация на задълженията и отговорностите на експертите“, „висока степен на ефективност“, „неточности“, „неясноти“, „грешно тълкуване“, „ясен план“, „добрата строителна практика“, „ясно обосновани“, „доказват възможностите за изпълнение на дейностите в посочените срокове“ и др. Използваните в методиките за оценка прилагателни и изрази са неясни и дават възможност за субективна оценка от страна на членовете на комисията. В част от проверяваните поръчки направените от възложителите пояснения за част от понятията съдържат други неясни изрази, които предполагат субективна преценка.

Специфичен случай на отклонение установихме в методика за оценка в поръчка за услуга – външна техническа помощ, при която оценката се извършва в съответствие с определени от възложителя шест обстоятелства, обосноваващи по-високо качество на техническото предложение. В методиката са предвидени точки при наличие на 1, 2, 3, 4 и 6 от обстоятелствата. Не става ясно какъв брой точки следва да получи участник, чиято оферта съдържа пет от определените шест обстоятелства, обосноваващи по-високо качество на техническото предложение. Следователно при наличие на пет от описаните обстоятелства броят на присъдените точки ще зависи изцяло от субективната преценка на членовете на комисията. В този смисъл методиката противоречи на чл. 70, ал. 5 и ал. 7 от ЗОП и по този начин има разубеждаващ ефект по отношение на потенциалните участници в процедурата.

- Присъждане на точки за предложения, които не отговарят на изискванията на техническата спецификация или други условия, поставени от възложителя

Съгласно чл. 107, т. 2, б. „а“ от ЗОП подобни предложения подлежат на отстраняване.

В някои от проверяваните процедури е налице припокриване на част от минималните изисквания към офертите с обстоятелства, които е предвидено да се оценяват, като например:

- присъждат се 2 точки на оферта, в която са предложени „размери на предметната масичката за образци“ (ШхД) $\geq 50 \times 50$ mm, въпреки заложените минимални изисквания от спецификацията към размерите на предметната масичка $\geq 60 \times 60$ mm;

- съгласно методиката за оценка за „долна граница на измерване“ възложителят е предвидил с 5 точки да се оценяват предложения, които са с нива $\leq 1 \mu\text{g}/\text{m}^3$, докато в техническата спецификация възложителят е заложил условие предложеното оборудване да отговаря на изискването за долна граница: (2 сигма): $\leq 0.5 \mu\text{g}/\text{m}^3$;

- „за всяка от дейностите са дефинирани необходимия човешки ресурс за тяхното изпълнение и задълженията на отговорния/те за изпълнението им експерт/и“;

- „за изпълнението на всяка от дейностите е показано разпределението на експертите (кой какво ще изпълнява и ниво отделна задача)“;

- „предложена „цялостна методология за изпълнение на предмета на поръчката“;

- представеният „график“ за изпълнение да е изготвен съгласно стратегията за изпълнение;

- за всяка дейност/артикул от техническата спецификация на възложителя са дефинирани необходимите човешки, технически и материални ресурси за нейното изпълнение, като те напълно съответстват на предоставените в предложението за изпълнение от участника графичен дизайн/план - програма/сценарий“;

- участникът е предложил мерки за предотвратяване на настъпването и мерки за преодоляването на последиците от събдването на всеки един от идентифицираните в техническата спецификация аспекти и/или събития и др.

Изброените обстоятелства едновременно се оценяват и са задължителен елемент от съдържанието на офертите съгласно техническите спецификации. Потенциалните участници не разполагат с информация в кои конкретни хипотези предложенията им подлежат на оценка с по-малък или по-голям брой точки като отговарящи на спецификацията и методиката и в кои случаи офертите ще бъдат отстранени от участие като неотговарящи на изискванията за изготвяне на техническите предложения. В допълнение, подобни методики дават възможност участник, чиято оферта не отговаря на условията и изискванията на възложителя, да участва във всички етапи на процедурата и дори да бъде определен за изпълнител на поръчката в нарушение на чл. 107, т. 2, буква „а“ от ЗОП.

В друга методика за оценка се присъждат точки при съответствие на представения план график за организация на работата с предложения от участника общ срок за изпълнение. В конкретния случай срокът на изпълнение е предмет на оценка по друг показател, който се оценява самостоятелно с 25 т. В случай, че план – графикът не е съобразен с предложението срок, офертата следва да бъде отстранена, а не оценена с намален брой точки.

Установихме случаи, в които се присъждат точки на участници, в чиято строителна програма са установени пропуски и непълноти, например пропуснати видове дейности, организационната схема не съответства на описанието, организацията на строителството не е съобразена със спецификата на обекта, площадките за складиране не са съобразени с изискванията на възложителя, предложените мерки за намаляване на затрудненията и/или щетите на местното население са общи, несъобразени със спецификата на обекта и не могат да доведат до намаляване на щетите за местното население по време на строителството, предложените мерки за опазване на околната среда не са съобразени със спецификата и местоположението на обекта, налице е несъответствие между плана за работа и линейния график и/или диаграмата на работната ръка и/или диаграмата на механизацията и линейният график не е съобразен с технологичните норми за последователност, времетраене на изпълнение на строителните дейности, климатичните условия на района. В друг случай се допуска присъждане на минимума от точки на предложение, в което са налице грешно тълкуване на изискванията, фактологически грешки, противоречия в офертата и т.н. Предвижда се оценяване на технически предложения, които не покриват заложените от възложителя изисквания. Участници, представили технически предложения, които не съответстват на условията на възложителя, следва да бъдат отстранени от по-нататъшно участие на основание чл. 107, т. 1 и т. 2, б. „а“ от ЗОП, вместо да бъдат оценявани. На оценка подлежат само оферти, които съответстват на минималните изисквания на възложителя.

Установили сме и случаи, при които съгласно предвидените скали за оценка, оферта с по-ниска професионална компетентност на персонала би могла да получи еднакъв брой точки с оферта с по-висока професионална компетентност на персонала, т.е. предложението начин на оценка не гарантира реална конкуренция на участниците. Методиката за оценка в случая се използва само за целите на оценката, но не и да се оценят реалните качества и предимства на отделните технически предложения.

- Използване на критерии за подбор като показатели за оценка

Установихме случай на неправомерно смесване на критерии за подбор с показатели за възлагане- въведени системи за управление на качеството или на доставките на материали и др., чрез които да се осигурява навременна и качествена реализация на отделните дейности.

Съгласно чл. 63, ал. 1, т. 4 и 10 от ЗОП въведените системи за управление на качеството и за управление и проследяване на доставките могат да се използват от възложителите като критерий за подбор, но не и като показател за оценка. Критериите за подбор целят да докажат възможността и опита на икономическите оператори да изпълнят поръчката, същите не удостоверяват качествата на техническите предложения на участниците. Със залагането на показател за оценка, който по същността си представлява критерий за подбор, възложителят е нарушил чл. 70, ал. 12 от ЗОП.

При извършените през 2021 г. одити сме установили общо 92 случая на незаконосъобразна методика за оценка на офертите, подобни на описаните по-горе:

Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020	1
Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020	50
Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020	18
Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020	1
Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020	3
Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020	1
Оперативна програма за храни и/или основно материално подпомагане	2
Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Норвежкия финансов механизъм 2014-2021	1
Програма за трансгранично сътрудничество ИНТЕРРЕГ V-A Румъния - България 2014-2020	10
Програма за трансгранично сътрудничество ИНТЕРРЕГ V-A Гърция -България 2014-2020	5

1.6. Нарушения при техническите спецификации и предмета на поръчките

Нерядности по т. 10, 11 и 12 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.

Формулирането на незаконосъобразна техническа спецификация и/или незаконосъобразен предмет на обществената поръчка по същността си представлява обстоятелство, което необосновано ограничава участието на лицата в процедурата, т.е. налице е разубеждаващ ефект за потенциалните участници/кандидати в процедурата за възлагане на обществена поръчка.

Нарушенията по т. 10, 11 и 12 от цитираните Насоки на ЕК могат да се обособят в две подгрупи, а именно – незаконосъобразна техническа спецификация и ограничителен предмет на обществената поръчка.

Към втората подгрупа нарушения спадат случаите, в които в предмета на поръчката са включени различни по същността си дейности, които представляват интерес за различни категории икономически оператори и изискват различни правоспособност, опит и/или познания.

В тази категория нарушения установихме случай на включване в един предмет на поръчка на обекти, които попадат в различни категории строежи – брегоукрепително защитно съоръжение на довеждащ път и други укрепителни мерки от първа категория строежи, инженеринг на ГПСОВ и външна инфраструктура до ГПСОВ, инженеринг за доизграждане и реконструкция на канализационна и водопроводна мрежа и довеждащи колектори до ГПСО от втора категория строежи и др. Обектите са разделени технически, икономически и функционално, за тях са издадени самостоятелни разрешения за строеж, съответно по отделно отговарят на изискването за „обособена позиция“. Обединяването на обекти от различна категория строежи възпрепятства участието на икономически оператори, които могат да изпълнят по-ниската категория строежи, но не целят предмет на поръчката. Ограничението се изразява и в това, че за да изпълнят целия предмет, участниците следва да са вписани в ЦПРС за извършване на строежи от по-високата категория, както и да имат застраховка „Професионална отговорност“ с покритие, съответстващо на по-високата категория строежи.

Установихме друг случай, в който предметът на обществената поръчка за доставка обхваща едновременно доставката на „специализирани инструменти – мрежови компоненти“ и на електроенцефалограф. Видно от данните на техническата спецификация, „специализираните инструменти – мрежови компоненти“ представляват компютърно и мрежово оборудване, за разлика от електроенцефалографа, който представлява специализирана медицинска техника. С така формулирания предмет и с приложената към нея техническа спецификация, възложителят е обединил в една поръчка доставките на различни видове оборудване, които представляват интерес за различен кръг икономически оператори. По този начин той не е осигурил равен достъп на участниците до процедурата за възлагане на обществената поръчка и е създал необосновани пречки пред възлагането ѝ в условията на конкуренция. Икономическите оператори, които са годни да изпълнят едната от доставките, но не и другата, са необосновано ограничени във възможностите си да участват в процедурата самостоятелно. В допълнение, съгласно критериите за подбор, лицата следва да декларират/докажат опит в изпълнението на идентични или сходни дейности по „доставка, монтаж и въвеждане в експлоатация на мрежови компоненти и електроенцефалограф или еквивалент“. С това изискване възложителят допълнително е ограничил конкуренцията и равния достъп до

процедурата, като е изискал от участниците да притежават опит в доставката на разнороден тип оборудване.

Пример за незаконосъобразен предмет установихме и в поръчка за консултантска услуга по чл. 166, ал. 1 от ЗУТ, която обхваща изпълнението на 14 типа дейности, част от които са: прединвестиционни проучвания; изработка и/или съгласуване на задание за проектиране; оценка за съответствието на инвестиционни проекти по ЗУТ; проверка на количествени сметки към проект; участие на консултанта в експертни или други съвети; упражняване на строителен надзор по чл. 166, ал. 1, т. 1 от ЗУТ; изготвяне на технически паспорти на нови строежи и обследване и изготвяне на технически паспорти на съществуващи строежи съгласно Наредба № 5 от 28.12.2006 г. и др. Предметът на обществената поръчка не е разделен на обособени позиции. Независимо от това, че всички дейности, включени в предмета на поръчката попадат в обхвата на чл. 166, ал. 1 от ЗУТ, те имат различна специфика и предполагат различна експертиза в областта на строителния надзор, оценка за съответствието на инвестиционни проекти, обследвания за установяване на техническите характеристики на строежи, изготвяне на технически паспорти, прединвестиционни проучвания и др. Следователно не представляват интерес на една и съща група икономически оператори. В допълнение, възложителят е предвидил тези дейности да се изпълняват върху различни по вид и разнородни обекти на строителството – пътища, площадки, сгради, електро и ВиК мрежи, което предполага специализация на икономическите оператори в услугите, касаещи конкретния вид инфраструктура. Дейностите, включени в предмета на поръчката съобразно вида на обекта, подлежат на разделяне на обособени позиции. Така формулираният предмет възпрепятства участието на икономически оператори, които са специализирани например само в предоставянето на услуги по строителен надзор, или в оценка на съответствието или предоставят такива услуги само относно конкретен вид обекти – оценка на съответствие и строителен надзор върху жилищни или сгради с обществено предназначение, или върху елементи на техническата инфраструктура.

В друг случай в предмета на поръчката за доставка са включени дейностите по доставка на оборудване и софтуер и разработка и доставка на видео и аудио съдържание, които са разнородни и биха представлявали интерес за различен кръг икономически оператори - доставчици на компютърно оборудване или разработчици на мултимедийно съдържание. Те предполагат различен опит и технически възможности. Ограничението се изразява в поставеното изискване за ръководител екип и експерти визуални изкуства, с които трябва да разполагат участниците и които трябва да притежават опит в създаване на научнопопулярни филми, документални филми, филми за културно-историческо наследство или рекламни клипове. За изпълнение на дейността по доставка на оборудване не е необходимо участниците да разполагат с екип с подобен опит.

В поръчка за оценка на съответствието на инвестиционните проекти и извършване на строителен надзор установихме, че в предмета са включени три гарови комплекса. От описанието на сградите и тяхното местонахождение е видно, че те изпълняват самостоятелни функции и не е налице необходимост или задължителност последните да бъдат включени в една поръчка за оценка на съответствието на инвестиционните проекти и извършване на строителен надзор. Включването в предмета на обществената поръчка в конкретния случай на няколко обекта възпрепятства участието на икономически оператори, които могат да изпълнят част от предмета на поръчката съгласно своите технически възможности и капацитет, но не за целия предмет на поръчката, а за самостоятелно обособима част от него, каквато са дейностите по оценка за съответствие и строителен надзор за всяка от трите сгради, включени в предмета на процедурата.

Специфичен случай на ограничителен предмет на обществена поръчка е неясно определенният предмет на възлагане. В поръчка за избор на екип за управление и оценка на проект (с дейности управление на проект и провеждане на проучване за оценка на резултатите и ефекта на проекта) установихме, че в техническите спецификации липсват указания или изисквания към обхвата на проучването, целевите групи, които следва да се обхванат, спецификата и обемът от дейности, които следва да се изпълнят или друга информация, индивидуализираща дейността. Този пропуск не позволява на участниците да определят действителното съдържание на техническите предложения, респективно да определят цената на услугите, които следва да се изпълнят. Неясното описание на предмета на поръчката е довело до отстраняването на участник.

При проверката на поръчка за възлагане на строителен надзор беше констатирано, че в техническата спецификация се съдържа посочване на обектите, по отношение на които ще се извършват строително-монтажни работи, наличието на издадено разрешение за строеж, категорията на обектите съгласно чл. 137, ал. 1, т. 4, б. „б“ от Закона за устройство на територията и изброяване на дейностите, които следва да извърши избраният изпълнител съгласно действащата нормативна уредба. Липсва обаче информация за вида на строително-монтажните работи, техния обем и количество, поради което не става ясно кои са дейностите, които строителният надзор следва да контролира. Недостатъчното описание на предмета не позволява на потенциалните участници да определят необходимите ресурси при подготовката на офертата и да оферират адекватни стойности.

В поръчка за строителство установихме, че част от предмета на поръчката – пътен участък, е описан по различен начин в различните части на документацията, както и в техническия проект. Разлика има в началната и крайната точка на пътния участък, както и на общата му дължина. Неясното определяне на предмета на поръчката води до затруднение за участниците при подготовката на техническото предложение, включително обяснителната записка и линейния график, както и на ценовата оферта и количествено-стойностна сметка.

В поръчка за доставка на оборудване и разработка и доставка на видео и аудио съдържание възложителят е предвидил етапи за изпълнение на дейностите от предмета, като не е дадена информация за съдържанието на дейността по разработка и доставка на образователно съдържание и отделните етапи. Налице е неясен предмет, тъй като заинтересованите лица не разполагат с необходимата информация относно обема и характера на дейностите и в тази връзка не знаят как да калкулират цена и да изготвят офертите си. В допълнение, съгласно методиката за оценка при изготвяне на техническото предложение участниците следва да предложат срокове за изпълнение на дейностите по етапи, като същите подлежат на оценка. В тази връзка е налице неясно условие за участие в поръчката, тъй като заинтересованите стопански субекти не разполагат с достатъчна информация какъв срок следва да посочат в техническото си предложение, за да получат максимален брой точки.

Нарушение е налице и когато в предмета и прогнозната стойност на поръчки за строителство се включват доставки или услуги, които не са необходими за неговото изпълнение. Пример за това са поръчки, при които като част от дейностите по строителство са включени услуги по конструктивно обследване на съществуващи съоръжения и предложение за реконструкция; анализ за необходимостта от изграждане на нови пунктове за контролен и оперативен мониторинг и анализ за типа оборудване, с което да извършва мониторинга на химичния състав на водите, които изискват специфичен тип експертиза.

Друг подобен пример е налице в поръчки за строителство, в предмета на които са включени доставки на обзавеждане и лабораторно оборудване, както и на експлоатационна механизация

(челен товарач и камион с товароподемност 8 тона); доставка на автомобили, предмети за първоначално обзавеждане и на предпазни средства и съоръжения.

Посочените услуги/доставки не са относими и необходими за изпълнението на основния предмет на поръчката по извършване на строителството. Посочените услуги/доставки представляват интерес на различен кръг стопански субекти и предпоставят наличието на специфичен опит, икономически и технически възможности. Конкретните услуги и доставките на оборудването е следвало да бъдат възложени самостоятелно по реда, съответстващ на общата стойност на идентичните или сходни доставки на възложителя през съответния период при спазване на принципите по чл. 2, ал. 1 от ЗОП.

При извършените през 2021 г. одити сме установили общо десет нередности при формулиране на техническите спецификации и предмета на поръчките.

Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020	3
Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020	2
Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020	2
Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020	1
Програма за трансгранично сътрудничество ИНТЕРРЕГ V-A Румъния -България 2014-2020	1
Програма за трансгранично сътрудничество ИНТЕРРЕГ V-A Гърция -България 2014-2020	1

2. Грешки при разглеждане и оценяване на офертите

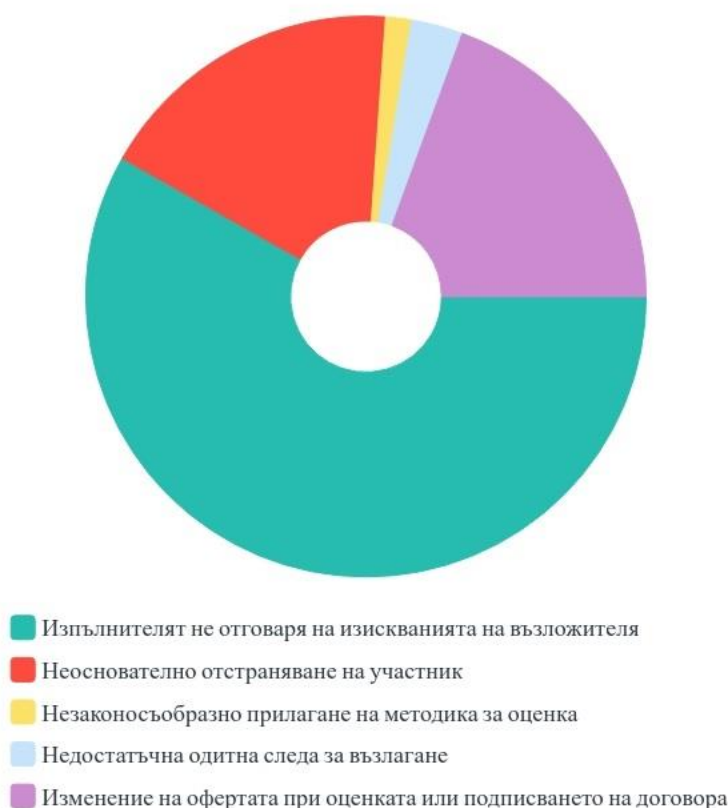
Нередности по т. 14 и т. 17 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.

Този тип нередности е пряко свързан с работата на комисията за провеждане на процедурата.

Грешките при разглеждането и оценяването на получените оферти при обществени поръчки, възложени по реда на ЗОП, са приблизително 18 % от общия брой на установените отклонения по този закон.

Тези грешки могат да бъдат класифицирани както следва:

Грешки при разглеждането и оценяването на офертите



В резултат на извършените през 2021 г. проверки сме установили следните нередности:

- определеният за изпълнител участник не отговаря на първоначално обявените от възложителя изисквания, но в резултат на пропуски в работата на комисията е допуснат до участие, оценка и класиране – нередност по т. 14 от Насоките на ЕК

Тази категория нередности обхваща случаите, в които избраният изпълнител не отговаря на заложените критерии за подбор, изискванията към техническата и/или ценова оферта и др. В тези случаи въпреки пропуските в офертите на изпълнителите същите не са отстранени от участие и с тях е сключен договор.

Установихме процедури, в които участникът не е доказал съответствие с критериите за подбор относно опита на участника в изискуемия брой изпълнени дейности/ продължителността на общия и специфичен опит на членове на екипа за изпълнение на поръчката/ квалификацията на експерти от екипа и др.

Пример за такова несъответствие е, когато избраният изпълнител не отговаря на изискването за опит. При прегледа на офертата на избрания за изпълнител по една от проверяваните процедури установихме, че същият е декларирал в ЕЕДОП, че има извършени 4 доставки на медицинска техника, като липсват данни за изпълнение на дейности по доставка на компютърно и мрежово оборудване, каквото изискване за опит е определил възложителят. Следователно избраният изпълнител не отговаря на всички изисквания за опит и въпреки това възложителят го е определил за изпълнител на обществената поръчка.

В поръчки за услуги установихме, че в офертата на избрания изпълнител не е представена информация за конкретните характеристики на изпълнените от предложения експерт дейности, за да се прецени дали същите съответстват на изискуемия от възложителя опит в „изпълнени 2 /два/ броя дейности в областта на обществените поръчки“. Тоест не е доказано съответствие с критериите за подбор. В допълнение установихме, че в част II, раздел В на представения ЕЕДОП участникът е декларирал, че ще използва капацитета на други субекти – трети лица, като са посочени имената на две физически лица и ролите, които ще изпълняват в екипа за изпълнение на поръчката. За тези лица, които са определени от изпълнителя като трети лица, не са представени отделни ЕЕДОП. Това противоречи на изричното изискване, когато в офертата участниците посочат, че ще използват капацитета на трети лица, за доказване на съответствието с критериите за подбор или подизпълнители, за всяко от тези лица да се представя отделен ЕЕДОП, който съдържа информацията за липса на основанията за отстраняване и съответствие с критериите за подбор. В конкретния случай не е изпълнено изискването на възложителя, а в допълнение установихме и че липсата на основанията за отстраняване за предложените експерти - трети лица не е доказана и при сключване на договора с избрания изпълнител.

Този вид нарушения е налице при незаконосъобразно прилагане на процедурата по чл. 54, ал. 8 от ППЗОП от комисията за провеждане на процедурата. В документацията на поръчка за възлагане на строителен надзор е посочено изискването всеки от предложените от участника специалисти по съответните части на инвестиционния проект да има специфичен опит – участие в екип за упражняване на строителен надзор на най-малко два обекта, сходни с предмета на поръчката. При преглед на офертата на избрания изпълнител установихме, че за трима от експертите в ЕЕДОП е посочен по един обект, който отговаря на поставеното изискване, а за втория посочен обект няма информация за упражняване на строителен надзор. Комисията не е констатирала несъответствие между условията на възложителя и декларираното от участника и не е дала възможност да бъде коригирано това несъответствие. Представените при подписване на договора документи също не съдържат информация за изискуемия специфичен опит на експертите. Вместо да бъде отстранен като неотговарящ на изискванията по процедурата, възложителят е сключил договор със съответния участник.

Изпълнител, който не отговаря на всички изисквания на възложителя, се установи при поставено изискване за опит в проектиране на основен ремонт (рехабилитация) и/или ново строителство на пътища I, II и III клас от Републиканската пътна мрежа на България или пътища с идентични характеристики извън България, с дължина не по-малко от 15 км, като в офертата си избраният за изпълнител е декларирал опит в проектирането на обекти за пътища

клас III и I. Липсват доказателства за изпълнение на услуги за обект път от клас II и не се доказва изискуемия от възложителя опит.

Друг сходен случай се отнася до опита на експертите на участника. Съгласно изискванията на възложителя проектантът по част „Електрическа“ трябва да притежава специфичен професионален опит най-малко 1 изработен и приет от възложител инвестиционен проект за изпълнение на ново строителство и/или реконструкция и/или основен ремонт на обществена и/или жилищна сграда по част „Електрическа“, а от офертата е видно, че придобитият опит на лицето не е в проектиране, свързано с обществена и/или жилищна сграда. За техническия ръководител е поставено изискване за не по-малко от 3 години професионален опит като технически ръководител в областта на строителството на обществени и/или жилищни сгради, а продължителността на придобития от експерта опит съгласно офертата е 2 г., 9 м. и 8 дни. За предложения експерт по контрол върху качеството също не е доказан най-малко 1 година опит на длъжност, свързана с контрол по качеството при изпълнение на СМР.

В поръчка за доставка е поставено изискване участниците да имат сходен опит от извършена поне 1 доставка на оборудване и поне 1 услуга, идентични или сходни с тези, включени в предмета на поръчката, независимо от обема на изпълнените дейности. При проверката на офертата на участника, определен за изпълнител, ние установихме, че в ЕЕДОП на участника са цитирани наименованията и дяловете от поръчката за двама подизпълнители, които са представили ЕЕДОП. Никъде в офертата на изпълнителя не се съдържа информация относно конкретния вид дейности, които те ще извършват. Следователно тяхното участие ще бъде както в доставките на оборудването, така и в извършването на услугите. При това положение, за подизпълнителите важи изискването за посочване на информация в ЕЕДОП, свързана с покриването и на двата критерия за технически и професионални способности. Подизпълнителите не са декларирали в ЕЕДОП наличие на какъвто и да е опит, включително и сходен опит съгласно условията на възложителя (извършена поне 1 доставка на оборудване и поне 1 услуга, идентични или сходни с тези, включени в предмета на поръчката, независимо от обема на изпълнените дейности). В допълнение, от представената информация в ЕЕДОП на участника не може да се установи дали участникът има опит в изпълнени услуги, сходни на предмета на поръчката.

В поръчка за доставка и инсталиране на ИТ инфраструктура възложителят е изискал участникът да разполага с експерти с определен професионален опит (брой години и вид на опита). В офертата си за всеки от експертите изпълнителят не е посочил данни за месторабота, период, длъжност, основни функции и др., каквото е изискването на възложителя. Налично е единствено общо деклариране, че всеки от експертите притежава изискуемия опит, без да са налице индивидуализиращи данни за вида на опита и начина на придобиването му. Не е изпълнено изискването информацията да се представи по начин, който позволява преценка за съответствие с поставените от възложителя минимални изисквания. Липсват елементите на изискуемата информация, които са обявени като необходими при откриване на процедурата.

В поръчка за оценка на съответствието на инвестиционните проекти и извършване на строителен надзор е поставено изискване участниците да осигурят ключов експерт по част „електрическа“ с квалификация „електроинженер“, който да притежава удостоверение за придобита III квалификационна група за безопасност при работа по електрически уредби и мрежи, съгласно „Правилник за безопасност и здраве при работа по електрически уредби на електрически и топлофикационни централи и по електрически мрежи“ от 2004 г. или еквивалент, и/или „Правилник за безопасност и здраве при работа по електрообзавеждането с напрежение до 1000 V“ от 2005 г., или еквивалент. В ЕЕДОП на участника и в останалите

документи от офертата липсват данни предложеният експерт по част „електрическа“ да притежава удостоверение за придобита квалификационна група при работа по електрически уредби и мрежи, т.е. не са на лице доказателства за изискуемата от възложителя допълнителна квалификация на експерта. Участникът не е доказал съответствието си с посочения критерий за подбор.

Констатирахме случай, в който участникът, избран за изпълнител, не е доказал съответствието си с критерия за подбор относно техническото оборудване, с което следва да разполага, и не е изпълнил изискванията на възложителя за представяне на документи. Въпреки това възложителят е сключил договор за обществена поръчка с него.

Констатирахме и случаи при поръчки за доставки, в които техническите предложения на избраните изпълнители не отговарят на изискванията от техническите спецификации или не са изпълнили изискванията за доказване чрез изискуемите от възложителите брошури, технически спецификации и др. документи наличието на конкретни техническа параметри.

Примери за подобни нарушения са случаи, в които:

- в представените в офертата копия на брошури и в декларацията за съответствие не се съдържат данни или информация, които доказват част от минималните изисквания на възложителя (за „високо производителния сървър“ – RAID контролер – на отделен слот с минимум 2 GB и дисков обем: 4 x 600GB 10K RPM SAS 12 Gbps с възможност за замяна твърди дискове, конфигурирани в RAID 10; за „интелигентния рутиращ комутатор“ – интерфейсни карти с минимум: 10GBASE-X 16 порта с SFP+ интерфейс и 16-порта GE с SFP интерфейс);

- в приложените към офертата брошура и превод липсват данни и текст, че предложеният за доставка калориметър притежава изискуемите от възложителя някои характеристики (например, програмируема скорост на температурно сканиране (нагряване и охлаждане) от 0.01 K/min до 30K/min и че разполага с минимум 2 контролера, поддържащи газов поток по дебит и скорост);

- нито един от посочените и предложени от изпълнителя разградители/ опции не отговаря едновременно и на двете характеристики за диаметър и обем пробата/епруветката, а именно 42 мм диаметър и 300 мл. обем. Липсват доказателства или брошури за предложените в офертата продукти, обект на доставка;

- в документите на български език към офертата на избрания изпълнител липсват данни или доказателства, че предложената за доставка калориметрична система притежава редуцир-вентил за кислород, каквото самостоятелно минимално изискване е изведено в спецификацията по поръчката;

В цитираните случаи избраните изпълнители не са доказали съответствието на предложените доставки с изискванията в документациите по поръчките, а именно чрез брошури, спецификации или др. документи към офертите. В допълнение, бихме искали да отбележим, че по посочените по-горе случаи в протоколите от заседанията на комисията липсват данни, че са събрани допълнителни доказателства за съответствието на офертите с изискванията на възложителя. В тези случаи при избора на изпълнители не са осигурени адекватни доказателства, че избраният изпълнител по всяка от одитираните поръчки към момента на провеждане на процедурата и с приложените по нея документи и доказателства отговаря на заложените в спецификациите и документациите за поръчките минимални изисквания на възложителя.

В поръчка за строителство установихме, че възложителят е изискал всички документи за подбор да имат срок на валидност не по-кратък от срока на валидност на офертата, а именно минимум 180 календарни дни, считано от последната обявена дата за подаване на оферти. Възложителят е пояснил, че когато участникът представя документи, включително и тези, предоставени на основание чл. 68, ал. 9 от ЗОП (отм.), на които срокът им на валидност изтича през срока, определен за работа на комисията, а именно 180 календарни дни, считано от последната обявена дата за подаване на оферти, същите следва да бъдат придружени от декларация от участника, че при изтичане срока на валидност на съответния документ ще бъде представен актуален такъв. В хода на провеждане на процедурата са изтекли сроковете на валидност на лиценза за осъществяване на дейността по строителен надзор на един от участниците и сертификат за качество на един от членовете в обединение, друг от участниците в процедурата. В рамките на процедурата по чл. 68, ал. 9 от ЗОП (отм.) участниците са представили декларации с ангажимент за представяне на валидни документи, след изтичане на валидността на представените в офертата. По отношение на първия участник, който впоследствие е определен за изпълнител, комисията е приела, че същият отговаря на изискванията, като няма данни да са правени справки в публични регистри или друга информация, за да се направи заключението, че лицето отговаря на изискванията за валидност на представения лиценз. По отношение на втория икономически оператор комисията е приела, че същият не отговаря на изискването от документацията, тъй като „не е представен валиден Сертификат на участника за въведена система за управление на качеството ISO 9001-2008“. Анализирахме подхода в работата на комисията и установихме, че в досието по процедурата към момента на приключване на работата на комисията не са налице данни и/или доказателства дали по отношение на избрания изпълнител е налице съответствие с изискването документите за критериите за подбор да са с валидност, равна на 180-те дни срок за работа на комисията за провеждане на процедурата, респективно да е представен валиден лиценз за изпълняване на професионалната дейност. В резултат на това въпреки, че двамата участници са представили документи, чиято валидност не покрива 180-те дни срок за работа на комисията, единият от тях е отстранен от участие в процедурата, а другият е определен за изпълнител. В случая е налице неравно третиране, като по този начин нарушен чл. 2, ал. 1, т. 2 и т. 3 от ЗОП (отм.) във връзка с чл. 69, ал. 1, т. 1 от ЗОП (отм.).

Нередност от посочения тип се среща и при оценката на техническите предложения на участниците. Съгласно документацията техническото предложение трябва да съдържа програма за изпълнение на услугата с посочване на експертите, отговорни за изпълнението на дейностите, както и колко време ще работи всеки от тях по съответната част в календарни дни. При преглед на техническото предложение на избрания за изпълнител констатирахме, че не е посочено колко време ще работи всеки от експертите по съответната част в календарни дни, съгласно изричното изискване на възложителя. Също така, участникът е предложил два екипа от експерти, като в различните части е посочил различна натовареност на лицата в процент при минимално, средно и максимално натоварване. Допуснато е и разминаване в дейностите, които ще се извършват от две лица, но е посочено 100 % натоварване на едното лице. Комисията за провеждане на процедурата не е установила несъответствията. Вместо да отстрани участника от по-нататъшно участие в процедурата, възложителят го е определил за изпълнител на обществената поръчка. В допълнение, други участници са отстранени от участие в процедурата с мотиви за непредставяне на времето за работа на всеки един от експертите в календарни дни и организация на екипа и разпределение на задачите на ангажираните експерти според изискванията на възложителя. Налице е неравно третиране на участниците.

Установени са 39 случая на нередности по т. 14 от Насоките на ЕК по следните оперативни програми:

Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020	12
Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020	1
Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020	14
Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020	2
Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“	3
Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020	2
Програма за трансгранично сътрудничество ИНТЕРРЕГ V-A Румъния -България 2014-2020	4

- неправилно прилагане на определените от възложителя критерии за подбор, което води до неоснователно отстраняване на участници – нередност по т. 14 от Насоките на ЕК

Пример е случай, в който комисията е предложила за отстраняване участник поради това, че не е изпълнил минимум една дейност, идентична или сходна с предмета и обема на поръчката, която се определя като „изготвяне на инвестиционен проект за извършване на ремонт и/или реконструкция на сгради трета категория, включително мерки за енергийна ефективност“. Участникът е обединение от лицата X и Y и е представил договор за обединение, от който е видно, че лицето, което ще изпълнява проектирането при изпълнение на обществената поръчка е X. В представените ЕЕДОП и информацията за изпълнени сходни услуги по проектиране е посочен опит в проектиране, който покрива изискването на възложителя, за лицето Y. Според възложителя след като участникът в обединението X ще извършва проектирането на обекта от предмета на обществената поръчка, именно той трябва да покрива разглеждания критерий за подбор. Съгласно чл. 59, ал. 6 от ЗОП при участие на обединения, които не са юридически лица, съответствието с критериите за подбор се доказва от обединението участник, а не от всяко от лицата, включени в него, с изключение на съответна регистрация, представяне на сертификат или друго условие, необходимо за изпълнение на поръчката, съгласно изискванията на нормативен или административен акт и съобразно разпределението на участието на лицата при изпълнение на дейностите, предвидено в договора за създаване на обединението. Поставеното изискване за опит в проектирането съставлява критерий за технически възможности на участниците и не е свързано с представяне на сертификат, регистрация или условие, което произтича от нормативен или административен акт. Следователно доказването му не е съобразно разпределението на дейностите на участниците в обединението, а от обединението като цяло и възложителят е отстранил участника без правно основание.

В поръчка за строителство е поставено изискване участникът да разполага с ключови експерти с професионален опит участие в минимум един завършен обект за ново строителство и/или реконструкция на пътни/железопътни съоръжения. Възложителят е пояснил, че под „завършен обект“ се разбира извършено строителство, за което към датата на подаване на офертата има удостоверение, издадено от получателя или от компетентен орган, или е посочено в публичен регистър, в който е публикувана информация за изпълненото строителство. Участник в поръчката е отстранен с мотиви, че за предложените експерти не са представени данни за участие в завършен обект, въпреки че посочената от участника в ЕЕДОП информация относно наличието на издаден акт № 15 за изпълнено строителство на сходен

обект отговаря на изискването за завършен обект. Наличието на подписан акт № 15 по същество представлява документ, удостоверяващ наличието на завършено строителство. Обектът се смята за завършен с подписването на акт № 15 от страна на възложителя, съответно същият е приет за изпълнен, включително от страна на лицето, което е възложило строителството. По този начин се удостоверява и доказва изпълнението на договора за строителство, независимо от наличието или липсата на друг изричен документ, удостоверение, данни от регистър или друг акт за изпълнено строителство. С декларираната от участника в ЕЕДОП информация чрез посочване на данни за характеристиките на обекта, датата за завършването му и наличието на издаден акт № 15, участникът е доказал, че предложените експерти отговарят на изискването за опит в завършен обект. Търсеното от възложителя и членовете на комисията доказателство, което задължително следва да е под формата на удостоверение, издадено от получател или компетентен орган, данни от регистър или др., е неоснователно. При анализа на фактите не е отчетена спецификата на акт № 15, определената от законодателя правна сила на този документ, както и фактът, че за доказване на определени обстоятелства е важна същността на информацията от съответния документ, какъвто е акт № 15, а не формата на документа.

В поръчка за доставка установихме, че един от участниците е отстранен неоснователно и на формално основание, тъй като не е посочил изискуемите реквизити за информация и публичност в приложените листове формат А 4, съдържащи проектите на предлаганите за доставка артикули. При проверката на офертата на отстранения участник установихме, че предложените за доставка артикули и техните характеристики съответстват на изискванията в спецификациите, като върху артикулите са изобразени изискуемите от възложителя визуализирани лога, слогани и текст, свързани с правилата за публичност, които следва да се спазват. Лога, слогани и текст за наименованието на проектите, за които се провежда поръчката, липсват единствено върху листовите, съдържащи пълноцветната разпечатка формат А4. Това са листове, върху които са изобразени предвидените за доставка артикули, като самите артикули отговарят на изискванията за публичност. За комисията е съществувала обективна възможност да разгледа и оцени офертата и да провери съответствието ѝ със заложените от възложителя изисквания по същество. В този смисъл липсата на визуализиращи елементи за информация и комуникация в приложените към офертата листове – формат А4 не прегражда възможността комисията да изпълни правомощията си по разглеждането на техническото предложение, нито води до нарушение на правилата за публичност за финансирането от ЕСИФ.

Друг случай на формално и неоснователно отстраняване установихме в поръчка за изработване на електронна платформа, при която двама участници са отстранени, тъй като в план графичите им за изпълнение на дейностите не са включени мерките за публичност, визуализация и комуникация в съответствие с Единия наръчник на бенефициента за прилагане на правилата за информация и комуникация, а именно логото на Европейския съюз и Европейския социален фонд, логото на ОПРЧР 2014-2020, наименованието на проекта и уебсайтът за интернет достъп. При проверката установихме, че действително предложените план-графици не съдържат реквизитите за публичност, но същите са неразделна част от представените технически предложения. В последните участниците са посочили проекта, в рамките на който се възлага поръчката, оперативната програма, има данни към интернет страницата www.eufunds.bg, посочени са лога и слогани на ЕСФ и ОПРЧР. Следователно в офертите са спазени всички изискуеми мерки за информация и публичност съгласно Единия наръчник на бенефициента. В хода на процедурата комисията и възложителят са приели, че предложенията на участниците по същество отговарят на изискванията в спецификациите, като единственият пропуск са липсващите мерки за публичност в представените план-

графици. В този смисъл установеният формален пропуск в приложенияте в офертите план-графици на този етап от процедурата, не прегражда възможността на комисията да изпълни правомощията си по разглеждането на съответните документи и оценката им по същество. Недостатъците в графиците не касаят предложенията за изпълнение на поръчката и нямат отношение към качествата им, респективно към начина на изпълнение на дейностите.

В конкретните два случая допускането до оценка на офертите по процедурата на отстранените участници не би довело до нарушаване на принципите на равнопоставеност и недопускане на дискриминация по чл. 2, ал. 1, т. 1 от ЗОП и не би довело до по-благоприятното им третиране спрямо останалите участници в процедурата.

В една от одитираните поръчки за организиране на събития двама от участниците са отстранени поради установено несъответствие с условията по процедурата. Посочените мотиви за първия участник са, че не е представено разпределение на дейностите във времето за организиране на събития, не е представен срок за изпълнение за дейността по обработка на материалите и отчитане на събитията, не е изпълнено условието залата, в която ще се провеждат събитията да е в хотела, в който са настанени участниците, и не е изпълнено изискването за осигуряването на минимум двама членове на екипа за изпълнение на услугата. При преглед на офертата на участника установихме, че не са налице цитираните основания за отстраняване, като в офертата са посочени задачите, които ще бъдат изпълнени, сроковете за организиране на събитията и тяхната продължителност, описано е, че дейността по отчитане на събитията ще започне веднага след приключването им и е със срок до 5 работни дни, деклариран е ангажимент, че след получаване на заявка за организиране на събитие ще бъде предложен хотел с конкретно предложение на условията за оборудване на стаи, зала и ресторант и е посочено, че ще бъдат осигурени двама членове на екипа, които ще присъстват и отговарят за техническото и организационно осигуряване на събитията. Вторият участник е отстранен с мотиви, че липсва разпределение в организацията на персонала; в графика за изпълнение не е видно разпределението на дейностите и не е изпълнено условието залата, в която ще се провеждат събитията да е в хотела, в който са настанени участниците. При преглед на офертата на участника установихме, че не са налице цитираните основания за отстраняване, като са посочени разпределението на дейностите от предмета на поръчката съгласно предвидените в спецификацията срокове, като същите са разграничени за дейностите за получаване на заявки и изпращане на предложения за хотел за провеждане на събитията, представяне на материали за събитията, отчет за изпълнените дейности след събитията и др. В офертата е предложено описание за капацитета и техниката, която ще се осигури за залите за събитията, липсва текст, че залите няма да са в хотелите, в които ще се осигури настаняването на участниците, като напротив е предвидена хипотеза, в която при необходимост от настаняване в повече от един хотел, участникът е поел ангажимент да се осигури транспорт до хотела, в който ще се извършат мероприятията. В резултат на извършената проверка и данните в техническите оферти на отстранените лица установихме, че предложенията им не противоречат на изискванията в документацията за поръчката и не съдържат посочените в решението за класиране пропуски и противоречия, обосноваващи отстраняването на участниците. В тази връзка лицата са отстранени неоснователно и при липсващи основания.

В друга поръчка установихме, че са отстранени двама участници, които според възложителя не отговарят на изискванията за реализиран оборот от сходни дейности минимум 250 000 лв. При преглед на офертите на отстранените участниците установихме, че за оборота от сходни дейности в ЕЕДОП са посочени конкретни изпълнени договори или дейности със сходен предмет и е посочена стойност на реализираните дейности. Част от описаните договори са приети от комисията, а други необосновано не са приети за годно доказателство за

реализирания от участниците оборот. За някои от данните за реализиран оборот от обществени поръчки комисията не е отчетла и публично достъпната информация в РОП. От данните в ЕЕДОП е видно, че и двамата участници покриват критерия за реализиран оборот от 250 000 лв. в изискуемия от възложителя три годишен период. Същият се удостоверява дори само с приетите от комисията договори със сходен предмет, без да се отчитат данните по спорните за комисията дейности. Следователно и двамата участници отговарят на критерия за подбор и същите неоснователно са отстранени от участие в процедурата въз основата на несъществуващо и недоказано отклонение.

Нарушения от посочения тип установихме и в процедура за възлагане на строителен надзор. Участник е отстранен с мотива, че не доказва, че се е запознал с обекта на настоящата обществена поръчка и не е отчетел спецификата на обекта при описанието на необходимите за изпълнението на поръчката дейности. При проверка на техническото предложение се установи, че участникът е направил описание на всички задължителни елементи съгласно образца на техническо предложение. В същата поръчка друг участник е отстранен поради това, че предложението за изпълнение на поръчката не съдържа описание на мерките, които ще се предприемат за недопускане/предотвратяване и преодоляване настъпването на идентифицираните от възложителя рискове и допускания с цел редуциране на негативното им въздействие върху успешното изпълнение на поръчката и постигане на очакваните резултати, посочени като задължителни от възложителя документи. При направената проверка констатирахме, че в техническото предложение са посочени идентифицираните от възложителя рискове и за всеки от тях участникът е предложил мерки за недопускането и/или преодоляване на последиците от настъпването им. Участниците са удовлетворили всички изисквания за съответствие на техническото предложение и са отстранени неоснователно.

Неоснователно отстраняване на участник се установява и във връзка с отхвърляне на обосновка за предложена по-благоприятна цена. Участник е мотивирал предложената цена с наличието на изключително благоприятни условия и икономически особености на представените услуги. Комисията е констатирала, че за транспортните разходи за винетки, застраховки и поддръжка на автомобила обосновката не съдържа доказателства за размера им. Участникът е обосновал тези разходи и е приложил описание на техническите параметри на автомобила, който ще бъде използван при изпълнение на поръчката. При съпоставка на обосновките на избрания за изпълнител и отстранения участник установихме, че двамата участници са представили и обосновали визираните разходи по сходен начин, с посочване на месечна и обща сума за периода на изпълнение. Аналогично относно обосновката на административните разходи за мобилни телефони, канцеларски материали и други административни разходи (режийни, администриране на офис). При прегледа на обосновката на един от участниците комисията е приела, че размерът на административните разходи не се нуждае от доказване, тъй като включените в тази сметка пера за отопление, ток, телефон, вода и канцеларски материали са месечни разходи и са приблизително предвидими, а при друг участник е посочила обстоятелството за необосновано и неподкрепено с достатъчно доказателства.

Установени са 12 случая на нередности по т. 14 от Насоките на ЕК за неоснователно отстраняване по следните оперативни програми:

Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020	1
Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020	7
Оперативна програма за храни и/или основно материално подпомагане	2
Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси	2

- незаконосъобразно прилагане на методиката за оценка на офертите – нередност по т. 15 от Насоките на ЕК

При проверката на работата на комисията установихме, че методиката за оценка на офертите по показател „Оценка на техническото предложение за изпълнение на поръчката” е приложена неточно относно предложените дейности по опазване на околната среда по компонент запрашеност за участника, класиран на второ място. Съгласно методиката за предложени под 5 броя дейности, свързани с опазване на околната среда, се поставят 5 точки, а за над 5 броя дейности - 10 точки. Участникът е предложил 8 дейности и е следвало да получи 10 точки, съгласно утвърдената методика, а не 5 точки, които комисията е присъдила. Същевременно определеният за изпълнител участник е предложил идентични мерки по оценявания компонент. При правилно прилагане на методиката за оценка на офертите за изпълнител на обществената поръчка е следвало да бъде определен участникът, класиран на второ място.

Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020	1
--	---

- недостатъчна одитна следа за възлагане на обществената поръчка – нередност по т. 16 от Насоките на ЕК

Установихме случай, в който електронната преписка на обществената поръчка в профила на купувача е създадена под формата на компресирана папка във формат „rar“. Файловете в съответната папка съдържат информация за решението и обявлението по процедурата, утвърдената документация за поръчката, протоколите от заседанията на комисията и др. относими към провеждането на процедурата документи. Всеки файл има наименование и данни за последните промени в него – дата и час. Информацията в профила на купувача и в папката с документите от процедурата не позволява да се удостоверят и не доказва:

- датата и часа на публикуване на документацията за поръчката и приложенията към нея в изпълнението на задължението на възложителя по чл. 32, ал. 1, т. 1 от ЗОП;
- дали е осигурен неограничен, пълен и пряк достъп чрез електронни средства до документацията за поръчката за целия период от момента на публикуване на обявлението за поръчката в ОБЕС до крайната дата за получаване на офертите, предвид промените във вида и броя на документите в компресираната папка във формат „rar“ с документи по процедурата;
- датите на публикуване на протоколите от работата на комисията, съобщението за отварянето на ценовите предложения и др. действия при провеждане на процедурата, които са свързани със спазването на принципа за публичност и прозрачност.

Съгласно чл. 24, ал. 4 от ППЗОП (в сила към момента на откриване на процедурата) възложителят е имал задължението да публикува документацията за поръчката по начин, който да доказва датите, на които съответните документи са публикувани в профила на купувача. Видно от преписката в профила на купувача, няма доказателства задължението по чл. 24, ал. 4 от ППЗОП да е изпълнено. В документацията за поръчката, която възложителят е публикувал, се съдържат данни за проекта на договор, указанията за участие, подготвените образци, технически спецификации на оборудването, обект на доставка. Тази информация е определяща за това икономическите оператори да се запознаят с всички условия на процедурата и да определят дали са заинтересовани за участие в нея. Именно изпълнението на задължението по чл. 24, ал. 4 от ППЗОП във вр. с чл. 32, ал. 1, т. 1 от ЗОП защитава и гарантира правото на икономическите оператори да имат пълен и неограничен достъп да всички условия на процедурата в предвидените в закона срокове. В тази връзка с публикуването на информацията от преписката по процедурата по описания начин (чрез папка, в която са

архивирани всички документи за поръчката) не е осигурена одитна пътека, която удостоверява, че е осигурен неограничен, пълен, безплатен и пряк достъп чрез електронни средства до документацията за обществената поръчка от датата на публикуване на обявлението в ОВЕС до крайния срок за получаване на офертите.

При друга проверка установихме, че възложителят е възложил дейности по ремонт, газификация и оборудване, като в информационната система ИСУН, както и в досието за поръчката липсват документи, съдържащи цялото предложение за изпълнение на поръчката, част от техническото предложение и документите, доказващи образованието, правоспособността, квалификацията, общия и специфичния опит на всеки един от проектантите от екипа на изпълнителя. В резултат на липсата на документи не може да се направи заключение дали офертата на определения за изпълнител отговаря на изискванията на възложителя и дали същата е оценена от комисията за провеждане на процедурата в съответствие с одобрената методика за оценка и при условията на равно третиране с другите участници по обособената позиция.

При одитите през 2021 г. сме установили общо 2 случая:

Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020	1
Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020	1

- изменение на офертата на избрания изпълнител при оценяването и/или подписване на договора с възложителя – нередност по т. 17 от Насоките на ЕК

В тези категории попадат нередностите, при които възложителят е сключил договор без предоставяне на актуални документи, удостоверяващи липсата на основанията за отстраняване от процедурата и съответствието с поставените критерии за подбор от участника, класиран на първо място, както и незаконосъобразната промяна на офертите при оценката на предложенията и/или след влизането в сила на решението за избор на изпълнител, които водят и до промяна на предварително обявените условия по процедурата.

В поръчка с предмет строителство избраният за изпълнител не е представил документи, които доказват съответствие с поставените критерии за подбор - предложеният технически ръководител да притежава специфичен професионален опит от минимум 2 години за сгради с обществено предназначение, а длъжностното лице по безопасност и здраве да има 2 години професионален опит. Представени са копия на трудова книжа, диплома и удостоверения за квалификация, които не удостоверяват продължителността и характера на опита на предложените лица.

Специфично отклонение установихме в поръчка за доставка, в която изпълнителят е представил списъци с изпълнени доставки и копия от фактури, които представляват извлечения от счетоводната програма на участника, определен за изпълнител. На фактурите са отбелязани получателите и техни данни, като липсват доказателства за получаване на фактурата или плащане по тази фактура. По смисъла на чл. 112 от ЗДДС фактурата е данъчен документ, който се издава от доставчика за извършената от него доставка на стока или услуга. Издадената фактура доказва наличието на облигационни отношения, в случая на договор за продажба, но не доказва неговото изпълнение. Относно представените фактури не е налице и хипотезата на включването им в дневника на покупките на възложителя, респ. ползването на данъчен кредит по нея, за да се приемат за доказващи извършването на доставките. В конкретно проверяваната процедура установихме, че представените едностранно от дружеството частни документи са без потвърждение от получателя, като не са представени

документи, доказващи транспортирането на стоките, материалноотговорно лице, приело стоката, документи, доказващи мястото на фактическото прехвърляне на собствеността върху стоките (приемо-предавателни протоколи или други двустранно подписани от страните по сделката документи), документи за товарене и разтоварване, или документи за заприхождаване в счетоводството на купувача на стоките. Предвид изложеното избраният изпълнител не е представил документи, които доказват съответствие с поставения критерий за подбор за изпълнена сходна доставка.

В друга от проверяваните поръчки установихме, че избраният за изпълнител е представил копие от кореспонденция с доставчик на оборудване, както и документи, доказващи „покупка на стоки“, като с представените документи се удостоверява ролята на изпълнителя, като купувач/получател на френелови лещи, а не на доставчик/изпълнител. В допълнение установихме, че не са представени доказателства за финализиране на сделката и за реализирани приходи от продажби на стоки или доставки със сходен предмет от избрания изпълнител, които да обосноват съответствие с критерия за опит.

В поръчка за инженеринг е поставено условие участниците да са изпълнили дейност проектиране с предмет и обем, идентичен или сходен с този на поръчката, като изискването при подаване на офертата се доказва с деклариране на информацията в ЕЕДОП, а при условията на чл. 67, ал. 5 от ЗОП със списък на услугите, в който са посочени стойностите, датите и получателите, заедно с доказателства за извършената услуга. Преди сключване на договора за обществена поръчка възложителят е длъжен да изиска от участника, определен за изпълнител, документите по чл. 64, ал. 1, т. 2 от ЗОП, включително посочения по-горе списък и удостоверителните документи за изпълнените дейности. Декларирана е една изпълнена услуга, от подизпълнител на чиито ресурси се позовава изпълнителя. Представеното при подписване на договора удостоверение за декларираната услуга е издадено от изпълнител и страна по договор за обществена поръчка с възложителя на дейностите по проектиране и строителство. Съгласно удостоверението „изпълнителят на услугата „е ползвало услугите на третото лице като подизпълнител за проектиране. В досието на процедурата не се съдържат препоръка/ референция/ удостоверение за добро изпълнение или друг документ, издаден от възложителя на дейностите по проектиране и строителство. Следователно удостоверението от изпълнителя на дейността по проектиране и строителство не представлява доказателство за изпълнена една сходна дейност от третото лице в качеството му на подизпълнител. Предвид изложеното избраният по поръчката изпълнител не е представил документи, които доказват съответствие с определения критерий за подбор за изпълнена поне една сходна дейност.

Въпреки че избраният за изпълнител участник не е представил предвидените в закона документи, възложителят е сключил договор за обществена поръчка с него.

В досиетата по други процедури не са налични документи, че при сключване на договора за обществена поръчка и/или рамково споразумение от членовете на обединението изпълнител, за изпълнителя или за третите лица, посочени от изпълнителя, са представени документи, удостоверяващи липсата на основанията за отстраняване като свидетелства за съдимост, удостоверение за липса на задължения към общината по постоянния адрес на лицата, удостоверение за липса на задължения към община, удостоверения за липса на задължения към държавата, издадени от компетентната териториална дирекция на НАП и удостоверение от органите на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“. Въпреки че избраните за изпълнители участници не са представили предвидените в закона документи, възложителят е сключил договор за обществена поръчка с тях.

Друг случай на отклонение установихме в поръчка, при която в периода от разглеждането на документите за подбор до датата на решението за определянето на изпълнител е настъпила

промяна в членовете на съвета на директорите на едно от дружествата в обединението изпълнител. Въпреки промяната, в конкретния случай при подписване на договор не са представени актуални доказателства, че за лицата по чл. 40, ал. 1, т. 3 и т. 4 от ППЗОП не са налице относимите обстоятелства по чл. 54, ал. 1 от ЗОП.

В поръчка за инженеринг в техническото предложение е предвидено, че към списъка на персонала, който ще изпълнява проектирането/авторския надзор и строителството, участниците следва да приложат документи, удостоверяващи притежаваната професионална квалификация, професионален и специфичен опит съгласно изискванията на възложителя. При прегледа на офертата на изпълнителя комисията е установила, че за екипите за проектиране и за строителство липсват доказателства за продължителността на професионалния опит и броя на сходните с предмета на поръчката обекти, в които съответният експерт е участвал, и е изисквала липсващите доказателства за данните, посочени в офертата. Особено в случая е, че става въпрос за нередовности в техническото предложение, тъй като на оценка подлежи професионалната компетентност на експертите. Вместо да предложи за отстраняване офертата като неотговаряща на изискванията, комисията е изисквала допълнителни документи, които е следвало да са част от техническото предложение. По този начин е предоставила възможност за допълване на техническото предложение на участника, което е забранено съгласно чл. 104, ал. 5 от ЗОП.

В друг случай при преглед на офертата на избрания изпълнител установихме, че за позицията технически ръководител е предложено едно лице, а при подписване на договора, изпълнителят в списъка на експертите е посочил друго лице, за което не е представил данни или информация, от които да е видно, че предложеният за позицията технически ръководител нов експерт притежава изискуемия не по-малко от 3 г. професионален опит като технически ръководител в областта на строителството на обществени и/или жилищни сгради. По този начин избраният изпълнител не е доказал съответствието на експерта с поставения критерий за подбор.

Друг случай на изменение в условията на обществената поръчка след решението за класиране и определяне на изпълнител установихме в поръчка за строителство, в която възложителят е предвидил „процент на задържане до 20 % и лимит на задържаните пари до 20 % от приетата от възложителя цена на договора“. При проверката на сключения договор за обществена поръчка установихме, че договореният между възложителя и изпълнителя процент за задържане е до 10 % и лимитът на задържаните пари е до 10 % от приетата от възложителя цена на договора. Цитираното условие от сключения договор за обществена поръчка не съответства на кореспондиращата й клауза от проекта на договор и на предварително обявените от възложителя условия за изпълнение на договора. Възложителят не е изпълнил задължението си да сключи договора за обществена поръчка, без да изменя условията за възлагането й, обявени при откриването й. В резултат на това са нарушени условията за плащане на договорната цена, обявени при откриването на обществената поръчка. Възложителят и изпълнителят са се договорили за условия, различни от първоначално определените при обявяване на обществената поръчка. Изменението е съществено и разликите засягат начина на плащане, като изменението води до ползи за изпълнителя, които не са били известни на останалите участници в процедурата.

Установихме и случай, в който при подписване на договора е представена гаранция за изпълнение, която е в по-малък от предвидения в документацията за поръчката размер.

В цитираните случаи са допуснати промени в първоначалните условия на поръчките, които са съществени, тъй като изменението води до ползи за изпълнителя, които не са били известни

на останалите участници и по този начин са нарушени принципите на равнопоставеност и недопускане на дискриминация.

При одитите през 2021 г. сме установили общо 13 случая, подобни на описаните по-горе:

Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020	2
Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020	3
Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020	5
Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020	1
Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Норвежкия финансов механизъм 2014-2021	2

3. Грешки при сключването и изпълнението на договорите за обществени поръчки

Нередности по т. 23 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.

При проверките Одитният орган акцентира и върху сключването и изпълнението на договора за обществена поръчка. Основанието за изпълнението на проверките е наличието на формулирана Насоките на ЕК/ националното законодателство нередност, която касае изпълнението на договора за поръчка. Извършва се съпоставка на съдържанието на сключения договор и съответствието му с условията на документацията за поръчката и с предложението на участника, определен за изпълнител. Анализира се и начинът, по който договорът за обществена поръчка е изпълнен и по-специално дали приетото от възложителя изпълнение отговаря на заложените условия в договора и в документацията.

Грешките при сключването и изпълнението на договорите за обществени поръчки са приблизително 5% от общия брой на установените отклонения по този закон.

Установените нередности, свързани с изпълнението на договорите, могат да се причислят към категорията на съществено изменение на елементи на поръчката, посочени в обявлението за поръчка или в спецификациите – нередности по т. 23 от Насоките.

Към тази категория нередности могат да се обособят подгрупи в зависимост от същността на установените незаконосъобразните промени, а именно: промяна в срока за изпълнение; промяна на екипа за изпълнение на поръчката; промяна в характеристиките на доставените продукти; промяна на условията за плащане по договора за обществената поръчка и др.

Установени конкретни нарушения от първата група са свързани със закъснение при изпълнение на договора от страна на изпълнителя, без да е начислена неустойка за забава.

Установихме и нарушения от втората подгрупа, като например извършена замяна на един от предложените експерти с нов, който не отговаря на изискванията на възложителя за опит за този експерт. В друга поръчка установихме, че при изпълнение на договора е заменен експертът ръководител на част строително-ремонтни дейности, като новият експерт освен технически ръководител е и ръководител на обекта, т.е. съвместява две позиции. Възложителят изрично е посочил в условията по поръчката забрана за съвместяване на две позиции от едно лице. Допуснатото изменение на договора е съществено, защото касае лицата, с които се доказва съответствието с изискванията към техническите и професионални способности на участниците, както и предварително обявените условия по поръчката.

В цитираните случаи е направена преценка, че ако новите условия относно срока за изпълнение и експертите са били част от процедурата за възлагане на обществена поръчка, същите биха могли да привлекат към участие допълнителни участници или биха довели до приемане на оферта, различна от първоначално приетата. Освен това и измененията водят до ползи за изпълнителя, които не са били известни на останалите участници в процедурата, както и на потенциално заинтересованите лица, които не са подали оферти, като например по-дълъг срок за изпълнение, различни експерти, неначисляване на неустойка и др.

Установихме и случай на поръчка за инженеринг, в която методиката за оценка на офертите включва предложението на участниците за организацията и професионалната компетентност на персонала, на който е възложено проектирането като част от изпълнението на поръчката, тъй като качеството на ангажирания с проектирането като част от изпълнението на поръчката

персонал, ще окаже съществено влияние върху реализацията на договора. За предимство в предложението на участника се счита предложение, което съдържа допълнителни експерти. Предвидена е скала за оценка, като за общ професионален опит по части архитектура, конструктивна, ВиК, електро и по част топлоснабдяване, отопление, вентилация и климатизация над 3 години до 5 години включително се поставя 1 точка, над 5 години – 2 точки. За специфичен професионален опит на проектантите по същите части, свързано с обекти/строежи на сгради за 1 обект/строеж се поставя 1 точка и за 2 и повече обекта/строежа предложението се оценява с 2 точки. При проверката за изпълнение на сключените договори по съответните обособени установихме, че в офертата си участниците са предложили експерти, за които са получили максимален брой точки съгласно скалата на одобрената методика за оценка (в единия случай за общ професионален опит по специалността и за специфичен професионален опит на проектанта по част ВиК, в другия случай получения брой точки е заради предложен допълнителен експерт ландшафт.архитект/ озеленител). В документите по изпълнението на договорите се установи, че посочените експерти са заменени, като новите експерти не притежават най-малко общия и специфичен професионален опит на заменените експерти. Поставените изисквания в одобрената методика за оценка за общ и специфичен професионален опит на екипи проектантите са мотивирани от възложителя в документацията като обстоятелство, което е от съществено влияние върху реализацията на договора. Следователно предложените в офертите експерти са били единствено за целите на оценката, с което се нарушават принципите за равнопоставеност и лоялна конкуренция.

Други примери за незаконосъобразно изменение на сключен договор за обществена поръчка са следните:

- доставка на оборудване, което притежава по-лоши характеристики от предложените от избрания изпълнител в офертата и оценени от комисията съгласно методиката за оценка по процедурата. В конкретния случай промяната на предложеното за доставка оборудване не е съпътствано с пропорционално намаляване на цената на договора за обществена поръчка. В този случай Одитният орган е приел, че незаконосъобразно е изменен сключеният договор в нарушение на чл. 116, ал. 1, т. 5 във връзка с чл.116, ал.5, точки 1, 2 и 3 от ЗОП, тъй като е изменен предметът на договора, изменението води до ползи за изпълнителя, които не са били известни на останалите участници от процедурата и въвежда условия, които, ако са били част от процедурата за възлагане на обществена поръчка, биха привлекли и други участници;

- извършено междинно плащане за доставката на оборудване с дефекти, които са установени и не са отстранени към момента на извършване на плащането, в противоречие с условията по сключения договор. В одитираната процедура се стига до хипотеза, в която възложителят е изплатил 90% от стойността на договора въпреки наличието на дефекти в доставеното оборудване – 7 от 15 продукта и в противоречие с условията за плащанията по договора, като част от доставките, за които е направено междинното плащане не са изпълнени с дължимото качество. В цитирания случай е направена преценка за съществено изменение на договора, тъй като ако новите условия относно начина на плащане са били част от процедурата за възлагане на обществена поръчка, същите биха могли да привлекат към участие допълнителни участници или биха довели до приемане на оферта, различна от първоначално приетата. Освен това измененията водят до ползи за изпълнителя, които не са били известни на потенциално заинтересованите лица, които не са подали оферта, доколкото последният получава съществена част от плащанията по договора и разполага със значителен финансов ресурс преди да са изпълнени с необходимото качество значителна част от доставките по договора.

- намаляване на обема на дейностите по СМР, изразяващо се в отпадане на дейности, договорени в първоначалните условия на поръчката и изготвената КСС по одобрени работни

проекти по всички части. Намалването на обема на подлежащите на изпълнение СМР, без намаляване на стойността на СМР представлява съществено изменение в договора за обществена поръчка. Ако новите условия относно обема работа за посочената цена са били част от процедурата за възлагане на обществена поръчка, същите биха могли да привлекат към участие допълнителни участници или биха довели до приемане на оферта, различна от първоначално приетата.

Установихме и случай, в който при поръчка за организиране и провеждане на обучения обхватът на договора в частта относно минимално изискуемите теми, които следва да бъдат представени пред целевите групи при провеждането на семинарите по договора, не е изпълнен. Темата на обученията е свързана както с необходимостта от осигуряване на подходящи експерти с професионална компетентност в съответната професионална област и подготовка на обучителни материали в съответната област, така и с допълнителни разходи и времеви ресурс за организиране и провеждането на семинарите. В този смисъл с промяната на обхвата на темите от обученията се стига до съществена промяна на сключения договор, тъй като е изменена част от предмета на договора, поради липсата на всички теми, заложи в техническата спецификация и условията по поръчката при провеждането на обученията; се стига до промяна на офертата на изпълнителя – оферта, която предвижда да бъдат представени по-малък брой от минимално изискуемите теми, подлежи на отстраняване и промяната води до ползи за изпълнителя, които не са били известни на останалите участници в процедурата, предвид липсата на необходимост от осигуряване на материали и експерти с компетентност в областта на темите, които не са разгледани в седемте семинара от предмета на договора.

През 2021 г. Одитният орган е установил 18 нередности, свързани със сключването и изпълнението на договорите за обществени поръчки:

Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020	9
Румъния- България 2014-2020	7
Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020	2

IV.2 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ ПО ПМС № 160/2016

При одитните ангажименти от 2021 г. сме извършили проверки и на процедури за избор на изпълнител по ПМС № 160/2016. Процентът на проверените процедури за избор на изпълнител по ПМС № 160/2016 е приблизително **9 %** спрямо общия брой проверени процедури. Проверени са общо **39** процедури за избор на изпълнител, като **32** от тях са по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020. При възлагането и изпълнението на договори по реда на ПМС № 160/2016 установихме следните нередности:

1. Грешки при подготовката и откриването на процедурата за възлагане на обществена поръчка

Като цяло най-голям дял от установените нарушения в практиката на Одитния орган до момента е свързан с подготовката на процедурата за избор на изпълнител, т.е. при определяне на нейния предмет, при формулиране на критериите за подбор и възлагане, техническите спецификации и методиката за оценка.

Тези грешки могат да бъдат класифицирани по следния начин:

1.1. Условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата

Нередности по т. 10/ 11 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.

При проверката на избор на изпълнител с публична покана по реда на ПМС № 160/01.07.2016 г. в одитите през 2021 г. сме установили пет групи отклонения:

-- Ограничения спрямо чуждестранните икономически оператори

Установихме случай, в който е поставено изискване участниците да разполагат с оторизиран сервиз в Република България за комплексно гаранционно поддържане или да оторизират сервиз с капацитет за обслужване на сходно оборудване. Изискването се доказва с представяне в офертата на декларация, подписана от участника или копие на сертификат, удостоверяващ сервизните права на участника за поддръжка и ремонт на предлаганото оборудване. Изискването за местоположението на сервизната база на територията на Република България към момента на подаване на офертата необосновано ограничава участието на лицата в процедурата. Тъй като при подаване на офертата липсва сигурност, че икономическият оператор ще бъде избран за изпълнител, за него не е налице интерес да осигури сервиза (собствен или нает) на територията на Република България именно към този момент, извършвайки административни, времеви и финансови разходи. Следователно това изискване има разубеждаващ ефект.

- Непропорционални изисквания относно икономическите и финансови способности на кандидатите

Съгласно чл. 3, ал. 14 от ПМС № 160/01.07.2016 г. изискванията за икономическото и финансовото състояние и за техническите възможности и/или квалификация, които се определят от бенефициента, трябва да са съобразени със стойността и предмета на възлагане, както и с обема и сложността на дейностите, които ще се извършват.

В поръчка за доставка на оборудване бенефициентът е посочил, че кандидатите трябва да са реализирали оборот от сходни с предмета на процедурата дейности за последните три приключили финансови години в определен размер, като под „сходен предмет се приема „проектиране, доставка и монтаж на компютърни системи в среда, оперираща с лични данни“. Предметът на поръчката се отнася до доставка на лаптопи, монитори, смартфони и сървър, като оборудването следва да бъде инсталирано и въведено в експлоатация. В публичната покана и спецификацията към нея не се съдържат данни или изисквания изпълнителят на доставката да извърши проектиране на компютърни системи, както и да извърши интеграция на доставеното оборудване с определена софтуерна система. Предвид това изискването за опит и оборот в областта на проектирането на компютърни системи е неотносимо и не е необходимо за изпълнението на предмета на процедурата. Същото необосновано ограничава участието на икономическите оператори, които имат опит в доставка и инсталиране на сходно оборудване, но които не са изпълнявали дейности по проектиране на компютърни системи.

- Непропорционални изисквания относно техническите възможности на кандидатите

Установихме случаи, в които при определянето на изискванията към техническите възможности на кандидатите възложителят е поставил условие за опит в изпълнението на определен брой договори, а не в доставки, както изисква чл. 3, ал. 13, т. 1 от ПМС № 160/2016 г. Законодателят е възприел като относим броя на дейностите, еднакви или сходни с предмета на поръчката, при изпълнението на които е натрупан опитът. Броят на договорите в контекста на цитираната правна норма е без значение, тъй като по един договор може да бъде изпълнена повече от една дейност, сходна на предмета на поръчката. По този начин икономически оператори, които имат капацитет и възможност да изпълнят доставката, но опитът им е натрупан в рамките на 1 договор, който включва повече от една доставка със сходен предмет и/или притежават една препоръка за добро изпълнение, която удостоверява изпълнението на две или повече доставки със сходен предмет, няма да могат да покрият изискванията за подбор на бенефициента. Следователно същите необосновано са ограничени да участват в процедурата.

Сходен на посочения пример се констатира в поръчка за доставка на машини за текстилната индустрия, при която бенефициентът е изискал кандидатите да представят „минимум 3 референции/ препоръки на договори от списъка с изпълнени доставки с предмет, сходен на обособената позиция“. В утвърдения образец на списък с изпълнени доставки се съдържа уточнение, че „референциите или препоръките трябва да бъдат за договорите, описани в таблиците“. В допълнение установихме, че именно за несъответствие с поставеното изискване от процедурата е отстранен кандидат, който е представил две препоръки, от които е видно че е изпълнил три доставки на шевни машини. Съгласно изискването на възложителя комисията е изследвала наличието на три изпълнени договора, придружени с минимум три физически препоръки за добро изпълнение.

- Непропорционални изисквания относно професионалната квалификация и опита на експертите

В поръчка за доставка на компютърна техника е поставено изискване кандидатът да разполага с екип от експерти, включващ компютърен инженер със 7 конкретно посочени сертификата за Linux и AWS и експерт по сигурност на софтуерни системи със сертификат за Ethical hacker. Предметът на поръчката е свързан с доставка на оборудване, като липсват изисквания за

интеграция, разработване на софтуерни системи, интеграция на софтуер и хардуер, тоест изработване на цялостно системно решение или др. дейности, които да обосноват необходимостта от посочените лица за изпълнението на поръчката. Наличието на изискуемите от бенефициента експерти не е пряко свързано и обосновано от предмета на поръчката.

Установихме и изискване кандидатите да разполагат с експерт със специфичен професионален опит в изпълнението на проект, финансиран по програма ИНТЕРРЕГ V-A Румъния – България 2014 – 2020 г. Поръчката е с предмет счетоводно-консултантски услуги и източникът на финансиране няма отношение към качеството на конкретната дейност, като не променя характера и вида ѝ. Ограничено е участието на кандидати, които разполагат със специалисти с необходимата квалификация, но не и с експерт с опит в изпълнението на проект, финансиран по посочената програма.

- Изисквания, водещи до неравно третиране на различните видове участници

При възлагането на консултантски услуги установихме поставено изискване към кандидатите за опит в областта на информационните системи и за валиден сертификат за система за управление на информационната сигурност ISO 27001:2013 или еквивалент. Предметът на поръчката е свързан с проучване, анализ и систематизиране на лекарствени взаимодействия, които да послужат за разработана от екип на бенефициента на софтуерна платформа за информиране и проверка на лекарства и лекарствени взаимодействия. Дейността може да бъде изпълнена от стопански субекти с опит, квалификация и технически възможности в областта на фармацията, лекарствените взаимодействия, медицината и др. относими към предмета на поръчката области, без да е необходимо и/или задължително същите да притежават опит в областта на информационните системи или да са сертифицирани по стандарта за системи за управление на информационната сигурност.

В сходна поръчка за възлагане извършването на консултантски услуги за проучване и анализ на регулаторните изисквания относно информация, достъпна за медицински специалисти и информация, достъпна за пациенти, установихме аналогично изискване кандидатите да притежават валиден сертификат за система за управление на информационната сигурност ISO 27001:2013 или еквивалент. Констатирано беше, че резултатът от изпълнението на дейността не съдържа данни или информация, засягащи информационната сигурност в структурата на бенефициента. Следователно изискването за наличие на сертификат ISO 27001:2013 за информационна сигурност не е относимо и необходимо за изпълнението на дейностите от предмета на процедурата. Поставеното изискване няма отношение към качеството на изпълнение на дейностите по поръчката. То не допринася и не удостоверява възможността на икономическите оператори да изпълнят поръчката, поради което необосновано ограничава участието им в процедурата.

В поръчка за доставка установихме условие участниците, които не са производители да бъдат оторизирани от производителя да предлагат оборудването, с което участват в процедурата. Изискването се доказва с представяне на документ, издаден от производителя (в случай, че участникът не е производител на предлаганото оборудване). Изискването кандидатите да бъдат оторизирани за продажба на предлаганото оборудване само от производителя ограничава участниците, които притежават оторизация от упълномощен от производителя представител. Оторизацията от страна на производителя не е гаранция за качество на извършваните услуги. Това означава да се приеме, че всички доставчици на оферираното

оборудване следва да бъдат оторизирани от едно и също лице, единствено и само от конкретен производител. Установеното е в противоречие с принципите на свободна и лоялна конкуренция и равнопоставеност на потенциалните участници в процедурата, като се препятства участието на лица, оторизирани за продажба от официален дистрибутор/представител на оборудването. В допълнение е поставено изискването документът за оторизация да е издаден не по-рано от 2 месеца преди датата на подаване на офертата, което предполага оторизация за конкретната процедура и необосновано ограничава кандидати с оторизация, придобита преди изискуемия период, но в сила към момента на подаване на офертите. Бенефициентът няма право да ограничава правната сила на издаваните от трети лица документи.

1.2. Незаконосъобразна методика за оценка на офертите

Нерядности по т. 10 и т. 11 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.

Незаконосъобразната методика за оценка необосновано ограничава участието на лицата в процедурата, т.е. тя разубеждава потенциалните кандидати да участват в процедурата за избор на изпълнител, или оказва влияние върху прозрачността при провеждане на процедурата – не е налице достатъчно информация при какви предложения колко точки ще бъдат присъдени.

Установихме случай, в който бенефициентът е посочил, че „в случай, че двама участника получат еднакъв резултат и няма друг кандидат, класиран на първо място, на първо място се класира кандидатът, чиято оферта е била подадена по-рано“. Моментът на подаването на офертата няма отношение към качеството на предложенията и възможността на икономическите оператори да изпълнят поръчката. Същият не попада в допустимите показатели или критерии, посочени в чл. 3, ал. 4 от ПМС № 160/01.07.2016 г. даването на предимство в класирането на лице/а, подали по-рано офертата/ите си необосновано ограничава участието на лицата, подали офертите си след тях и в рамките на определения в поканата срок и има разубеждаващ ефект за потенциалните участници в процедурата.

В процедура за доставка и инсталация на оборудване се оценяват предложените от участниците конкретни функционални параметри на оборудването, някои от които са „съвместимост с бази данни MariaDB“ и „съвместимост с протоколи за обмен на данни към система Сенд Пейшънт“. Същевременно в техническата спецификация и в методиката за оценка не са посочени характеристики на конкретни база данни „MariaDB“ или системата „Сенд Пейшънт“. Следователно икономическите оператори не разполагат с информация по какъв начин да подготвят предвидените за доставка продукти, за да отговорят на цитираните изисквания за присъждане на повече точки. В този смисъл методиката за оценка създава условия за неравно третиране, тъй като не съдържа точни указания за определяне на оценката по подпоказател t2, не предоставя на участниците достатъчно информация за правилата, които ще се прилагат при определяне на оценката и по този начин има разубеждаващ ефект по отношение на потенциалните участници в процедурата.

Подобни са случаите, в които бенефициентът не е посочил конкретни минимални изисквания на подлежащите на оценка елементи- предложена оценка на риска или описание на фазите и методите на изпълнение, начин и връзки на взаимодействие, комуникационен план, начин на прилагане на предложената организация, инструментариум за изпълнението на дейността и

др., поради което е неясно какви са конкретните изисквания, които кандидатите следва да покрият, за да отговарят предложенията им на указанията за присъждане на точките. В допълнение не се съдържат ясни дефиниции на използваните оценъчни понятия като „ефективни мерки“, „адекватна система“, „разбира отлично задачите“ или „ясно, подробно, формално“. Показателите не предоставят възможност за сравняване и оценка на подадените оферти.

1.3. Отклонения, свързани с техническите спецификации и предмета на поръчките

Нередности по т. 10, 11 и т. 12 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.

Формулирането на незаконосъобразна техническа спецификация и/или незаконосъобразен предмет на обществената поръчка по същността си представлява обстоятелство, което необосновано ограничава участието на лицата в процедурата, т.е. налице е разубеждаващ ефект за потенциалните участници/кандидати в процедурата за възлагане на обществена поръчка.

Незаконосъобразна техническа спецификация установихме при проверката на поръчка за доставка, монтаж и въвеждане в експлоатация на ДМА по две обособени позиции: екструдер АБА и машина за флексо печат. При прегледа на публичната покана и документите към нея установихме, че бенефициентът е разработил техническа спецификация на оборудването по двете обособени позиции, като за всяка от тях е утвърдил множество характеристики на оборудването, на които отговарят само марката и моделът на предложените в офертите на избраните за изпълнители. При направен преглед на посочена от Управляващия орган информация за сходни продукти, се установи, че нито един от тези продукти не отговаря на всичките 15 параметъра от техническите спецификации за екструдера (напр. дължина на шнека, диаметър на шнек за винт, широчина на ролката, съотношение на прехвърляне и др.), и на поставените технически параметри за машината за флексопечат (като ширина на продукта, функции на печат, рециркулиращи бояджийски калъфи и др.). Следователно, друго оборудване извън конкретно предложеното от избраните изпълнители не отговаря на изискванията на бенефициента в спецификацията, следователно други кандидати не биха могли да участват в процедурата, като предложат оборудване с идентични или сходни параметри.

През 2021 г. Одитният орган е установил 13 нередности, свързани със подготовката и откриването на процедурата за избор на изпълнител по ПМС № 160/01.07.2016 г.:

Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020	8
Румъния- България 2014-2020	3
Черноморски басейн 2014-2020	2

2. Грешки, свързани с разглеждането и оценяването на офертите

Нередности по т. 14 и т. 17 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.

Този тип нередности е пряко свързан с работата на оценителите, определени от бенефициента.

В поръчка за доставка, монтаж и въвеждане в експлоатация на производствено оборудване установихме изпълнител, който не отговаря на поставеното от възложителя условие да е реализирал специфичен оборот за последните три приключени финансови години в размер на минимум два пъти прогнозната стойност на доставката. Според определеното от възложителя специфичният оборот представлява оборота от изпълнени договори за доставка и въвеждане в експлоатация на щанц машини или еквивалентен. В представените в офертата информация и документи е видно, че участникът е реализирал оборот от доставка и въвеждане в експлоатация на щанц машини в рамките на изискуемия период, но под изискуемия от възложителя минимум.

В поръчка за закупуване на хидравлична гилотина, хидравличен абкант, хоризонтален струг и вертикална петосна фреза, бенефициентът е посочил, че в техническото си предложение кандидатите трябва да оферират „време за реакция при повреда с посещение на техник“, като минималният срок е 24 часа. В офертата си избраният за изпълнител е предложил 1 час, следователно не е отговорил на поставеното изискване да предложи време за реакция при повреда минимум 24 часа. Пропускът е допуснат по две обособени позиции. Вместо да предложат кандидата за отстраняване, оценителите са го допуснали до оценка и впоследствие предложили за изпълнител по двете обособени позиции. По този начин е извършено изменение на условията за участие, което е довело до неправилно допускане на кандидат в процедурата.

При одитите през 2021 г. сме установили 3 нередности, подобни на описаните по-горе по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020.

3. Грешки при сключването и изпълнението на договорите за обществени поръчки

Нередности по т. 23 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.

Такъв тип нередност е установен при поръчка за доставка, монтаж, тестване и пускане в експлоатация на машини и производствено оборудване. Съгласно посоченото от бенефициента в публичната покана обемът на доставката включва доставка, монтаж, тестване и пускане в експлоатация на професионален каландър с електрически подгрев, който да притежава „Ел. мощност кВт“ – 2. В офертата си избраният за изпълнител е предложил професионален каландър, отговарящ на изискванията на бенефициента, но е доставил такъв с електрическа мощност кВт – 1. Следователно доставеното оборудване не съответства на минималните изисквания на възложителя и предложени от избрания изпълнител в офертата, а именно предложеното оборудване да притежава електрическа мощност 2 кВт. С промяната на

характеристиките на оборудването, чрез приемане на продукт, който не съответства на минималните изисквания на бенефициента за мощност, са променени първоначално обявените условия. Предметът и характеристиките на доставеното оборудване са съществен елемент от условията по процедурата. Същите са свързани с различни аспекти от участието в процедурата и реализацията на договора, като цена, вид и качество на оборудването, с възможността да участват и др. заинтересовани кандидати чрез различни модели и марки оборудване, които разполагат с мощност, различна от минимално заложената от бенефициента. В тази връзка промененото условие на характеристиката за мощност на професионалния каландър с паров подгрев, ако е било част от процедурата за избор на изпълнител, би могло да привлече към участие допълнителни кандидати, би позволило допускането на други кандидати, различни от първоначално избрания, или би довело до приемане на оферта, различна от първоначално приетата. С промяната на техническата характеристика за мощност на доставения каландър с паров подгрев се е стигнало до съществено и незаконосъобразно изменение на договора.

При одитите през 2021 г. сме установили 1 случай по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020.

IV.3 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ ПО ПРАКТИЧЕСКОТО РЪКОВОДСТВО ЗА ДОГОВОРНИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ВЪНШНИ ДЕЙСТВИЯ НА ЕС (PRAG)

В обхвата на извършените през 2021 г. одит на операциите и одит на системите (по ключово изискване 4) по Програмите за трансгранично сътрудничество „България – Северна Македония 2014-2020“, „България – Сърбия 2014-2020“ и „България – Турция 2014-2020“ са включени 17 проекта. По време на одитните ангажименти одиторите са извършили проверки на 33 процедури за избор на изпълнител, възложени по PRAG (версии 2016.0, 2018.0 и 2019.0), в т.ч. 3 местни открити тръжни процедури, 8 конкурентни договорни процедури и 22 избора на изпълнител с една оферта, в резултат на които са сключени 36 договора с изпълнители.

При извършените проверки Одитният орган е формулирал 5 констатации за нередности. Предложено е прилагане на финансови корекции върху разходите по договори, сключени в резултат на проверени 2 процедури за възлагане на строителство. Тези нарушения не са били констатирани от Управляващия орган в процеса по верификация на разходите.

Информация за установените нередности се съдържа по-долу.

1. Грешки при подготовка и откриване на процедурата

Грешките при подготовката на документацията са приблизително 40 % от общия брой на установените отклонения при процедури за избор на изпълнител по практическото ръководство за договорни процедури за външни действия на ЕС (PRAG).

1.1. Условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата

Нередности по т. 10 и т. 11 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.

Изисквания, които водят до неравно третиране на различните видове участници

Установихме 2 случая на незаконосъобразно изискване спрямо участници обединения. В поръчка с предмет строителство е налично изискване при участие на обединения всички изпълняващи строителство членове на обединението да са вписани в ЦПРС за изпълнение на съответната група и категория строежи. Изискването всеки член на обединението да е регистриран в ЦПРС необосновано ограничава възможностите за участие на субекти, които не разполагат със съответната регистрация в ЦПРС, но имат право на основание чл. 3, ал. 3 от ЗКС да участват в изпълнението на строително монтажни дейности, съвместно с регистрирано по надлежния ред лице.

В допълнение в посочените поръчки за строителство е поставено и изискване участниците да имат определен опит в изпълнение на строителни обекти като основен изпълнител. Ограничено е участието на кандидати, които са изпълнили сходни по обем и сложност проекти, но в качеството на изпълнители или подизпълнители.

2. Грешки при разглеждане и оценяване на получените оферти

Нередности по т. 14 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.

В резултат на извършените през 2021 г. проверки сме установили и 1 нарушение за избор на изпълнител, който не отговаря на предварително определените изисквания.

Този тип нередности са в резултат на пропуски в работата на комисията, която има за задача да удостовери, че избраният за изпълнител отговаря, както на поставените от възложителя критерии за подбор, основания за отстраняване и други условия, така и че техническата му оферта съответства на техническите спецификации. Отклоненията в тази категория са по т. 14 от Насоките на ЕК.

В резултат на извършените през 2021 г. проверки сме установили случай, в който избраният изпълнител не отговаря на заложеното изискване за технически способности, а именно да докаже опит в извършването на сходно на предмета на поръчката строителство. При установеното нарушение липсват доказателства за изпълнение на строителство, което по вид и обем отговаря на предварително заложените изисквания. Отклонението е в нарушение на т. 2.6.11.1 и т. 2.9.3 от Практическото ръководство (версия 2019.0) и представлява изменение на критериите за подбор след отваряне на офертата, което води до некоректно допускане на офертата до оценка.

3. Грешки при сключване и изпълнение на договорите

Нередности по т. 23 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.

В резултат на извършените през 2021 г. проверки сме установили 2 нарушения за незаконосъобразно изменение на договорите за поръчка.

Грешките при разглеждането и оценката на офертите са приблизително 40 % от общия брой на установените отклонения при процедури за избор на изпълнител по Практическото ръководство за договорни процедури за външни действия на ЕС (PRAG).

Установените нередности, свързани с изпълнението на договорите, се причисляват към категорията на съществено изменение на елементи на поръчката, посочени в обявлението за поръчка или в спецификациите – за нередности по т. 23 от Насоките.

Констатирани сме нередност от този вид при строителство на път – допусната е съществена промяна в техническите изисквания за строителството, тъй като използвания материал за изпълнение на значителна част от строителството (материалите за тротоари и настилката на пътя) се различават съществено от предвидените в техническите спецификации и предложените в офертата на изпълнителя, без да е налице техническа обосновааност за това и без да е спазено изискването на техническия проект избора на материали да кореспондира с концепцията и визията на строителния обект. Констатирани сме и случай на неспазване на срока за изпълнение на договора за поръчка, като е допуснато забавено изпълнение повече от 60 % от първоначално предвидения срок. Не са спазени общите условия за прекратяване на договора в случай на неизпълнение поради непредвидено обстоятелство. По този начин

допуснатите изменения са довели до ползи за изпълнителя, които не са били известни на останалите участници в процедурата, както и на заинтересованите от поръчката, но не участвали икономически оператори. Въведено е ново условие, което, ако е било част от процедурата за възлагане на обществена поръчка, би могло да привлече към участие допълнителни участници и/или би довело до приемане на оферта, различна от първоначално приетата. Посочените отклонения са в нарушение на т. 2.11 и 2.11.1 от Практическото ръководство (версия 2019.0) и представляват незаконосъобразно изменение на договора за обществена поръчка.

IV.4 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ИЗВЪН ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ

В резултат на извършената одитна дейност през 2021 г. Одитният орган е установил 13 нередности, които не са свързани със спазването на правилата за избор на изпълнител. По оперативни програми разпределението на нередностите е следното:

Оперативна програма „Околна среда” 2014-2020	2
Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж” 2014-2020	1
Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” 2014-2020	1
Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020	5
Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020	1
Програма за трансгранично сътрудничество ИНТЕРРЕГ Балкани – Средиземно море 2014-2020	2
Оперативна програма за храни и/или основно материално подпомагане	1

Нередностите попадат в категорията **недопустими разходи**.

Съгласно чл. 57, ал. 1 от ЗУСЕСИФ разходите се считат за допустими, когато са:

- за дейности, съответстващи на критериите за подбор на операции и се извършват от допустими бенефициенти;
- извършени са законосъобразно съгласно приложимото право на Европейския съюз и българското законодателство;
- за реално извършени услуги,
- съответстващи на насоките за кандидатстване или друг документ, определящи условията за кандидатстване и условията за изпълнение на одобрените проекти.

В Общите условия към административните договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по програмите е заложено, че бенефициентът трябва да изпълни проекта с грижата на добър стопанин, при спазване на принципите за добро финансово управление (икономичност, ефикасност и ефективност), публичност и прозрачност; свободна и лоялна конкуренция, в съответствие с най-добрите практики в съответната област.

С оглед на горното всеки разход, който е извършен в нарушение на условията за финансиране, се квалифицира като недопустим.

Нередности, свързани с размера на разходите

Установихме случай, в който по проект са изплатени възнаграждения, осигурителни вноски за сметка на работодателя, както и разход за представително облекло в по-голям размер от стойността на разходите по относимите към разхода отчетни документи. С установеното са нарушени изискванията по чл. 57, ал. 1 и чл. 60, ал. 3 от ЗУСЕСИФ разходите, за които е изплатена безвъзмездна финансова помощ да са за реално извършени услуги, доказани въз основа на заверени фактури и/или счетоводни документи с еквивалентна доказателствена стойност и на други изискуеми документи съгласно приложимото българско законодателство.

Разликата между стойността на реално начислените и изплатените възнаграждение, осигуровки и облекло и отчетената по проекта сума представлява недопустим за финансиране разход.

Типичен случай на недопустими разходи установихме в проект, по който са изплатени възнаграждения в по-голям размер от определената часова ставка за отработеното време по проекта. Изплатените в повече разходи за възнаграждения поради допуснатата техническата грешка в изчисляването на почасовото възнаграждение на лицата, са недопустими за финансиране по програмата.

В друг от проверяваните проекти установихме, че са изплащани командировъчни разходи за нощувка на лице, за което липсва командировъчна заповед и което е изпълнявало служебните си задачи в границите на населеното място, където е мястото на работата му, определено при възникване на трудовото правоотношение на лицето. В този случай не са спазени изискванията на Наредбата за командировките в страната, поради което цитираният разход е недопустим за финансиране.

Установени са случаи на надвишаване на допустимия размер на разходите, финансирани от безвъзмездната финансова помощ по проекта. Пример за такива пропуски са превишаване на тавана от 2 % за разходите за организация и управление, включващи разходи за възнаграждения за лица, пряко ангажирани с дейности по управлението и/или изпълнението на проекта, който е заложен в насоките за кандидатстване по процедурата. Друг пример е превишаването на максималният размер на непредвидени разходи за строително-монтажни работи, предвиден в чл. 7, ал. 2, т. 2 от ПМС № 189 от 2016 г., като поставеният праг е до 10 на сто от общите допустими разходи за строително-монтажни работи по проекта.

Установихме случай на заплащане на услуга, която дублира дейност, част от предмета на сключен договор за обществена поръчка, с което бенефициентът не е спазил принципа за добро финансово управление.

Незаконосъобразно възстановени разходи

Специфичен случай на недопустими разходи е включването на разход в искане за плащане, без да е отразена предложена от Одитния орган финансова корекция за допълнително установено нарушение на правилата за избор на изпълнител по реда на ЗОП. Съгласно чл. 72, ал. 3 от ЗУСЕСИФ определената финансова корекция за нередности, съставляващи нарушения на правилата за определяне на изпълнител по реда на ЗОП, се прилага и за засегнатите от нарушението разходи, включени в следващи искания за плащания. Спецификата на установената нередност произтича от факта, че ВАС е отменил посочения акт на УО за установяване на нередност, който се припокрива с част от установените от Одитния орган нередности. По отношение на допълнително установена от Одитния орган нередност няма произнасяне на съда въобще. В тази връзка и при разлики в констатациите за конкретна обществена поръчка УО има ангажимент да следи и съответно при отменително съдебно решение по същество да процедира всички допълнително установени от Одитния орган нередности, които не са били предмет на съдебното решение. Наличието на допълнително установени нередности в доклад на Одитния орган прегражда възможността за повторно верифициране и възстановяване на сумите по засегнатите от съответните нередности договори.

Друг случай е включването на разход в искане за плащане във връзка с установена от УО нередност, която е установена и от Одитния орган, но решението за установяването на която е отменено от ВАС. Решението на УО е отменено от ВАС поради неправилна правна квалификация на нередностите. При проверката установихме, че в решението на ВАС на практика е постановено и потвърдено наличието на установените от УО и Одитния орган ограничителни изисквания. Отменителните съдебни решения могат да бъдат основание за повторно възстановяване на разходи само ако са по същество – т.е. съдът се е произнесъл изрично, че установените от УО факти не представляват нарушение на приложимото законодателство. При отмяна на решението по чл. 73 от ЗУСЕСИФ поради процесуални нарушения, извършени при издаването му, УО няма правно основание за повторно възстановяване.

Конфликт на интереси

При проверката на договори за услуги с изпълнители за изготвяне на описателни текстове за пилотни проекти и за оценка на значимостта им установихме, че същите са сключени с лице, което е съдружник с изпълнителния директор на бенефициента-възложител и управител на дружеството, в което двамата са съдружници. Констатираната свързаност предполага интерес, който може да води до облага по смисъла на чл. 54 от ЗПКОНПИ и за който би могло да се приеме, че влияе на тяхната безпристрастност и независимост във връзка със сключването на договорите. Бенефициентът не е спазил принципите за добро финансово управление и недопускане на конфликт на интереси. Съгласно Ръководството за изпълнение на проекта конфликт на интереси съществува, когато безпристрастното и обективно упражняване на функциите на всяко лице, участващо в проекта, е опорочено по причини, свързани със семейния и емоционален живот, политическа или национална принадлежност, икономически интерес или друг споделян интерес с друго лице. Установеното представлява нарушение на чл. 2 от Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове и на чл. 14 от Договора за субсидия и раздел „Принцип на икономическа ефикасност и прозрачност“ от Ръководството за изпълнение на проекта, съгласно който всички бенефициенти поемат задължението да положат всички усилия да предотвратят всеки риск от конфликт на интереси, който би могъл да попречи на безпристрастното и обективно изпълнение на този договор. Разходите са сметени от Одитния орган за недопустими.

Физическо изпълнение

Следва да отбележим, че при извършените проверки на място относно физическото изпълнение на проектните дейности са установени множество отклонения. Примери за такива са констатирани при изпълнение на строителство на различни обекти: течове в санитарни и тоалетни помещения в сградите на училища, в резултат на което мазилката е силно нарушена и мухлясала; изкъртена новоположена външна топло и хидроизолация; течове по таваните на новопостроена спортна зала; свличане на покривната настилка на училище; незавършени обратни насипи, незавършен монтаж на покривни панели и необходимост от корекция, изправяне на конструкцията и монтиране на капаци; неизпълнена повторна изолация, както и незавършено почистването на участъците и профилиране на тръбопроводите; свличане на откоса между ГПСОВ и укрепителната конструкция; пропадане на тротоарни плочи и събирателна шахта; обрушен бордюр пред сграда; необходимост от фугиране на бордюри на площадка ГПСОВ; завиряване и незатревен участък между вторичен радиален утаител и биобасейн; пропадане на асфалтовата настилка покрай отводнителна шахта; наличие на ясно

изразена пукнатина в изпреварваща лента, унищожена/силно деформирана вследствие на ПТП стоманена предпазна ограда, деформирана пътна настилка и повреди по повърхността, свличане на монтирано зебло на откос, деформирана стоманена ограничителна система за пътища; обрушен капак на ревизионна шахта при дренажен колектор; наличие на влага в избено помещение вследствие деформация на ламаринени плоскости при изход; наличие на нарушена цялост и пукнатини в саморазливна замазка в избени помещения; обрушен цокъл и наличие на корозия по метална решетка на фасада на сграда; обрушени ръбове при информационна табела на фасада на здание; затревяване на тротоар; нарушено латексно покритие и наранена замазка на стени в помещение на приемно здание; компрометирана с графити мазилка на обслужваща сграда; необработен срещу корозия парапет, компрометирани от ръжда мраморни плочи и липсваща фасадна каменна плоча на рампа за инвалиди; деформирани капаци на комуникационни шахти и повредени пейки и редица други. След комуникиране на посочените пропуски в предварителните одитни доклади съответните бенефициенти са предприели своевременно корективни действия и са представили доказателства за отстраняване на установените отклонения. Предвид това отклоненията нямат финансово влияние и не представляват нередности.

Независимо от горното, следва да се обърне внимание върху необходимостта от поддържането на инвестициите в добро физическо състояние и спазване на принципа за добро финансово управление съгласно чл. 4, параграф 8 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 г.

V. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Одитният орган задълбочено анализира причините за допуснатите от Управляващите органи пропуски при верификация на разходите, верифицирани и сертифицирани през седма счетоводна година и одитирани през 2021 г. В резюме те са следните:

- Изключителна сложност на предвидените в законодателството процедури за избор на изпълнител, които в максимална степен затрудняват задължените субекти;
- Компетентността на ангажираните служители и нуждата от постоянно подобряване на професионалната им квалификация;
- Значителен обем искания за плащане, които се обработват от Управляващите органи за кратък период от време, липсата на оптимизиране на някои аспекти от процедурите за верификация на разходите (например чрез опростени варианти на разходите), както и слабости в системите за управление и контрол.

Предвид необходимостта от затвърждаване и повишаване на знанията и уменията на ангажираните служители в системата за управление и контрол на средствата от ЕС, през 2021 г. ИА ОСЕС продължи практиката си за споделяне на прилагания подход. В обученията относно подхода на Одитния орган за проверка на обществени поръчки през 2020-2021 г. са взели участие над 120 представители на Управляващите органи и бенефициентите по оперативните програми.

В заключение, от изключително значение е осигуряването на подходящи и регулярни фокусирани обучения на бенефициентите и служителите, ангажирани в процеса по верификация. Тези обучения следва да са пряко свързани с действащия към момента ЗОП, спецификите на електронното възлагане на обществени поръчки и описаните в Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки на Европейската комисия от 14.05.2019 г. нередности и тяхното предотвратяване. Необходимо е органите от системата за управление и контрол на средствата от ЕС да гарантират, че служителите с отношение към възлагането и контрола на обществени поръчки и верифициране на финансирани със средства от ЕС разходи познават задълбочено констатациите на одиторите от ЕК и на Одитния орган и прилагат стриктно подхода на ЕК и Одитния орган, виден от тези констатации. По този начин ще се минимизират рисковете от съществени пропуски с финансово влияние, които нарастват значително в последните години на допустимост на разходите за програмния период 2014-2020 заедно със засиления интензитет на изпълнение и плащане по програмите и съответно значително нарастване на обема на верифицирани разходи. За да се справят успешно с това предизвикателство, Управляващите органи следва да подобрят ефективността на контрола върху процедурите за обществени поръчки.

Управляващите органи следва да установяват такива нарушения и своевременно да ги коригират. Съгласно регламентите за програмен период 2014-2020 коригирането на финансовото влияние на грешките, установени от националните органи, става без нетни загуби в рамките на годината (до издаване на годишните отчети и годишен контролен доклад към 15 февруари на съответната година). Ако впоследствие ЕК или ЕСП установят допълнителни грешки с финансово влияние в разходите от представените отчети, финансовите корекции за тези грешки имат нетно измерение за държавата-членка.