



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

**АНАЛИЗ НА НЕРЕДНОСТИТЕ, УСТАНОВЕНИ ОТ ОДИТНИЯ ОРГАН ПРИ
ИЗВЪРШЕНИТЕ ПРЕЗ 2020 ГОДИНА ОДИТНИ АНГАЖИМЕНТИ**

2021 г.

Съдържание

ВЪВЕДЕНИЕ	4
I. МЕТОД ЗА ПОДГОТОВКА НА АНАЛИЗА	6
II. СТАТИСТИКА	6
III. ПОДХОД	8
1.1. Подход при изпълнение на проверките на проектите	8
1.2. Подход при изпълнение на 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 ПРИ ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ 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. Липса на обосновка за неразделяне на предмета на поръчката на обособени позиции.....	17
1.3. Нарушения при сроковете за получаване на офертите	17
1.4. Незаконосъобразен срок за достъп до документацията за обществена поръчка ..	19
1.5. Нарушения при разясненията по документацията за поръчката	19
1.6. Условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата	20
1.7. Незаконосъобразна методика за оценка на офертите	31
1.8. Нарушения при техническите спецификации и предмета на поръчките	38
2. Грешки при разглеждане и оценяване на офертите	40
3. Грешки при сключването и изпълнението на договорите за обществени поръчки.	48

IV.2 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ ПО ПМС № 160/2016.....	50
1. Условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата.....	50
IV.3 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ ПО ПРАКТИЧЕСКОТО РЪКОВОДСТВО ЗА ДОГОВОРНИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ВЪНШНИ ДЕЙСТВИЯ НА ЕС (PRAG)	52
1. Грешки при подготовка и откриване на процедурата	52
1.1. Условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата	53
1.2. Нарушения при техническите спецификации и предмета на поръчките	54
2. Грешки при разглеждане и оценяване на получените оферти	54
3. Грешки при сключване и изпълнение на договорите	55
IV.4 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ИЗВЪН ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ.....	56
V. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ	59

ВЪВЕДЕНИЕ

Този анализ отразява резултатите от извършените през 2020 г. от Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС“ (ИА ОСЕС) проверки 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.

*„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 2020 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 извършените през 2020 г. от Агенцията 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 се изготви 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 2020 г. за програмен период 2014-2020 са включени 187 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 388 процедури за избор на изпълнител както следва:

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

В резултат на извършените проверки Одитният орган е установил 181 нередности в 289 процедури за избор на изпълнител по оперативните програми и 22 нередности по програмите за трансгранично сътрудничество, Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство (ФМ на ЕИП), Норвежкия финансов механизъм (НФМ) и Фонд „Солидарност“. Предложено е прилагане на финансови корекции върху разходите по договори, сключени в резултат на проверени 54 процедури по ЗОП и ПМС № 160/2016 г. за възлагане на доставки, услуги или строителство и 7 процедури по PRAG. Тези нарушения не са били констатирани от Управляващите органи в процеса по верификация на разходите през 2019 и 2020 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 поръчки	Брой процедури за избор на изпълнител с грешка в одитираните разходи	Брой нередности извън процедурите за избор на изпълнител
„Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020	6	20	26	4	-	-
„Околна среда“ 2014-2020	17	38	48	51	7	2
„Добро управление“ 2014-2020	25	39	42	19	7	4
„Региони в растеж“ 2014-2020	27	105	167	84	25	-
„Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020	19	7	9	1	1	3
„Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020	30	35	66	4	4	3
„Наука и образование за интелигентен растеж 2014-2020“	14	41	83	18	7	1
Оперативна програма за храни и/или основно материално подпомагане	2	2	15	-	-	-
„България – Северна Македония“, „България – Сърбия“ и „България – Турция“	31	84	86	10	7	-
Черноморски басейн 2014-2020	2	2	3	1	1	-
Балкани – Средиземно море 2014-2020	1	3	7	-	-	1
Гърция – България 2014-2020	2	6	11	7	1	-
Финансов механизъм на Европейското икономическо пространство и Норвежкия финансов механизъм 2014-2021	9	4	6	1	1	-
Фонд „Солидарност“ на ЕС	2	2	4	3	-	-
ОБЩО:	187	388	573	203	61	14

III. ПОДХОД

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

1.1. Подход при изпълнение на проверките на проектите

За оценката на допустимостта и редовността на извършените разходи по проект се прилагат 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 се определя 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 изпълнение на проверките на обществени поръчки

Законосъобразността на разходите за обществени поръчки се проверява от Одитния орган чрез 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 установяват всички случаи на нередности в областта на обществените поръчки. При изпълняваните от Одитния орган проверки не се правят преценки дали са налице административни и други нарушения, свързани с прилагането на законодателството по обществените поръчки.

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 2020 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 определял 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 на 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 2020 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 при възлагане на обществени поръчки по действащия 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.

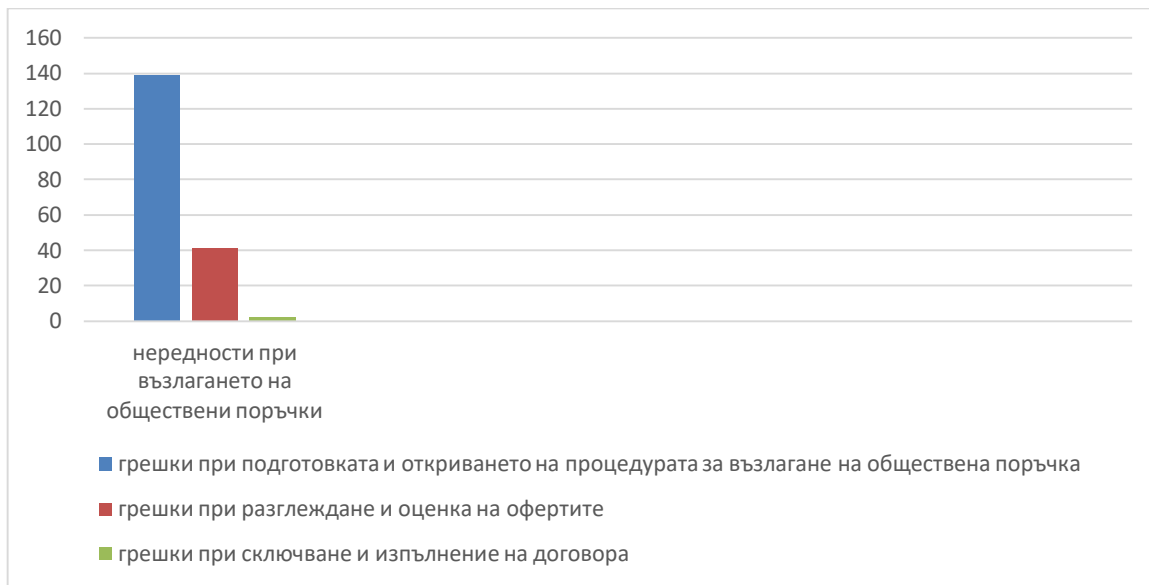
Относно типовете нередности при възлагане на обществени поръчки, по-долу са представени данните за установените типове нарушения, групирани традиционно в съответствие с етапите на обществената поръчка, а именно:

- 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 в областта на обществените поръчки.

IV.1 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ПО ЗОП

В рамките на одитните ангажименти през 2020 г. при възлагането и изпълнението на обществени поръчки установихме следните типове нередности:

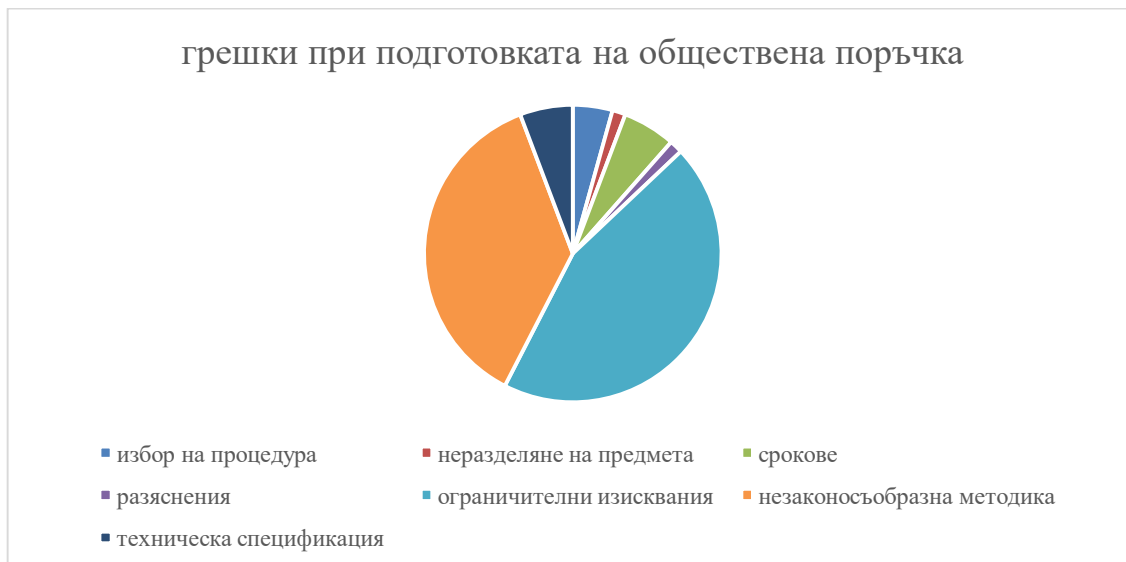


1. Грешки при подготовката и откриването на процедурата за възлагане на обществена поръчка

Като цяло най-голям дял от установените нарушения в практиката на Одитния орган до момента е свързан с подготовката на 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 74 % от общия брой на установените отклонения по този закон.

Тези грешки могат да бъдат класифицирани по следния начин:



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 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.

Установихме случай на незаконосъобразно разделяне на дейности по поддръжка и развитие на информационен портал, като са сключени три различни договора. При всички тях възложителят е използвал облекчен ред за възлагане на систематично свързаните и представляващи единен предмет на обществена поръчка дейности. Два от договорите са възложени директно, а третият - чрез събиране на оферта с обява, като възложителят не е провел законосъобразната процедура по ЗОП съгласно прогнозната стойност на дейностите по трите договора за поддръжка и/или развитие на информационния портал.

Констатирахме и неоснователен избор на процедура пряко договаряне, тъй като изложените в решението за откриване на поръчката факти за наличието на неподходящи оферти и предпоставки по чл. 182, ал. 1, т. 2 от ЗОП не съответстват на установеното при одита - две от получените пет оферти са отстранени неоснователно. В резултат не е изпълнено условието на чл. 182, ал. 1, т. 2 от ЗОП за законосъобразно прекратяване на предходната процедура поради наличието на „неподходящи оферти“ и прякото договаряне е незаконосъобразно.

При извършените през 2020 г. одити сме установили общо 6 нередности относно реда за възлагане, както следва:

Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020	2
Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020	4

1.2. Липса на обосновка за неразделяне на предмета на поръчката на обособени позиции

Нередности по т. 3 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 подготовката за възлагане на обществена поръчка възложителят трябва да прецени възможността за разделянето ѝ на обособени позиции. Когато реши, че не е целесъобразно разделянето на обществената поръчка по обособени позиции, в решението за откриване трябва да посочи причините за това.

В една процедура установихме, че в раздел IV.6. от решението за откриването ѝ възложителят е посочил неправилно, че поръчката е разделена на обособени позиции. Основните дейности от предмета на поръчката включват изготвяне на инвестиционен проект за реконструкция и ремонт на обект, изпълнение на строителство съгласно одобрения работен проект и упражняване на авторски надзор по време на изпълнението на строителството от лицата, подготвили инвестиционния проект. Поръчката не е разделена на обособени позиции и в решението за откриване не са посочени причините за това. Установеното е в нарушение на чл. 46, ал.1 от ЗОП, който изисква в решението за откриване на процедурата да се посочат причините за липсата на разделяне.

В друг случай констатирахме, че предметът на поръчката не е разделен на обособени позиции с аргументите, че разделянето на предмета на поръчката на обособени позиции би довело до значителни затруднения в изпълнението и лошо качество. Възложителят е посочил, че координирането на различни изпълнители за обособените позиции би могло сериозно да застраши точното и качествено изпълнение на поръчката. Изложените мотиви не касаят възлагането и изпълнението на дейностите по процедурата, тяхната специфика и обективната невъзможност за разделянето на предмета на поръчката в обособени позиции. Мотивите са свързани с трудности при координация и контрол върху различните строителни дейности и са насочени към субективни фактори, свързани с възложителя. Преценката на възложителя за липсата на разделяне на предмета на обособени позиции е в неговата оперативна самостоятелност и е по целесъобразност, но тя е ограничена в рамките на общото изискване за спазване на основните принципи за равнопоставеност и недопускане на дискриминация и свободна конкуренция по чл. 2, ал. 1, т. 1 и т. 2 от ЗОП.

В горната процедура установихме също, че предметът на поръчката включва изпълнението на строително-монтажни работи на обекти, които са функционално обособени със самостоятелни икономически и технически функции, т.е. същите са обективно делими и са обособени в самостоятелни подобекти съгласно издаденото разрешение за строеж за всяка сгради, съответно тези обекти поотделно отговарят на изискването за „обособена позиция“ и следва да бъдат самостоятелен предмет на възлагане.

При извършените през 2020 г. одити сме установили общо 2 нередности относно липса на обосновка за неразделяне на предмета на поръчката на обособени позиции по Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020.

1.3. 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 най-често са налице, когато възложителят не е изпълнил правилата за определяне на достатъчни и законосъобразни срокове за получаване на офертите или когато 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 случай, в който възложителят не е изпълнил задължението си за определяне на по-дълъг срок за получаване на офертите при самото откриване на процедурата. 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.

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 въвеждане на нови дейности, които се изискват като опит;
- при промяна на приложимите образци и лого на офертата;
- при отмяна/изменение на критериите за подбор, свързани с изискуем оборот и/или прилагане на система за управление на качеството по стандарта БДС EN ISO;
- изменения в условията по обявената поръчка относно техническото предложение и графика за изпълнение на поръчката.

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

Направените изменения представляват съществена промяна в условията по 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.

Относно задължението за обявяване на удължените срокове за получаване на офертите установихме един случай при проверка на поръчка, възложена след събиране на оферти с обява. Удълженият срок не е обявен в портала за обществени поръчки – не са спазени изискуемите правила за публичност.

При извършените през 2020 г. одити сме установили общо **шест** нередности относно сроковете за получаване на офертите, както следва:

Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020	1
Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020	2
Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020	1
Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж 2014-2020“	1
Фонд „Солидарност“	1

1.4. Незаконосъобразен срок за достъп до документацията за обществена поръчка

Нередности по т. 5.1 и т. 5.2 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.

През 2020 г. сме установили два случая на недостатъчен срок за достъп до документацията за обществена поръчка.

В първия случай възложителят се е възползвал от възможността за намаляване на срока за получаване на оферти и заедно с това е определил още по-кратък срок за закупуване на документацията за обществена поръчка. Участниците са били длъжни да представят в офертата си копие от документ за закупена документация за участие, а определеният срок за закупуване на документацията представлява по-малко от 80 % от срока за получаване на офертите.

Във втория случай възложителят е удължил срока за получаване на оферти, но не е удължил срока за закупуване на документацията за обществена поръчка. Отново участниците са били длъжни да представят в офертата си копие от документ за закупена документация за участие, а определеният срок за закупуване на документацията представлява по-малко от 80 % от срока за получаване на офертите.

Двете обществени поръчки са проведени по ЗОП (в сила до 14.04.2016 г.).

Двете нередности за недостатъчен срок за достъп до документацията за обществена поръчка са установени по Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020.

1.5. Нарушения при разясненията по документацията за поръчката

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.

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.

Нарушенията по т. 9 от цитираните насоки са две подгрупи:

- промяна с разяснение на критерии за подбор или критерий за възлагане, или на изисквания за изпълнение – техническа спецификация;
- липса на съобщаване/ публикуване на разяснения/ допълнителна информация.

Пример от първата подгрупа е констатираният от нас случай на изменение с разяснения на изисквания в документацията за поръчката. Съгласно обявлението за поръчка експертите от екипа следва да притежават валидни поименни застраховки професионална отговорност в проектирането и строителството. Постъпил е въпрос необходимо ли е при участник-консултант, който има фирмена застраховка за професионална отговорност, експертите от фирмата да имат индивидуални застраховки за професионална отговорност в проектирането и строителството. Възложителят с разяснение е отговорил отрицателно. По този начин е изменил изискването от обявлението. 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, в нарушение на принципа за публичност и прозрачност и за равнопоставеност и недопускане на дискриминация.

От втората подгрупа установихме случай, в който възложителят не е отговорил на постъпили искания за разяснения, които по същество касаят условията и изискванията за участието в процедурата. Мотивът за отговора на възложителя е, че преценката за съответствие с предварително обявените условия се извършва от комисия, назначена по реда на чл. 103, ал. 1 от ЗОП. Като не е предоставил разяснения възложителят е нарушил чл. 33, ал. 2 и ал. 4 от ЗОП, съгласно който трябва да предостави разяснения в 4-дневен срок от получаване на искането.

При извършените през 2020 г. одити сме установили общо **два** случая на нарушения, свързани със задължението за даване на разяснения по документацията за поръчка, подобни на описаните по-горе, по Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020.

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

Нерядности 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 2020 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 изискват чуждестранните лица да имат призната професионална квалификация на територията на Република България още при подаване на офертата;
- като се изисква наличие на техническо оборудване на определена територия още при подаване на офертата.

Установихме, че в една процедура възложителят е изискал участникът да притежава удостоверение за упражняване на дейности по строителен надзор съгласно чл. 166, ал. 2 от ЗУТ при спазване на изискването на чл. 166, ал. 3 и ал. 4 от ЗУТ. Когато участникът е чуждестранно лице, се прилага заверено от участника валидно копие на удостоверение, издадено по чл. 7 от Наредба № РД-02-20-25 от 3.12.2012 г. за условията и реда за издаване на удостоверение за вписване в регистъра на консултантите за оценяване на съответствието на инвестиционните проекти и/или упражняване на строителен надзор. Като не е допуснал представяне на еквивалентни документи от компетентните органи на държавите на установяване, възложителят необосновано е ограничил възможностите за участие на чуждестранните лица.

В друга процедура възложителят е изискал участниците да притежават валидно удостоверение за вписване в публичния регистър при Агенцията за устойчиво енергийно развитие по чл. 44, ал.1 от Закона за енергийна ефективност (ЗЕЕ). Цитираното условие е ограничително по национален признак, тъй като участниците следва да отговарят на национални изисквания за регистрация. Липсват изрични пояснения, че за чуждестранните лица са допустими при подаване на офертите еквивалентни доказателства съгласно законодателството на съответния национален орган в друга държава членка на Европейския съюз или в страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство.

Друга група нередности обхваща изискванията към чуждестранните лица – експерти да имат призната професионална квалификация съгласно Закона за признаване на професионални квалификации още при подаване на офертите, например за експертите с пълна проектантска правоспособност по Закона за камарите на архитектите и инженерите в инвестиционното проектиране (ЗКАИИП), за експертите с професионална квалификация „строителен инженер“ или за ръководителят на одитния екип/водец одитор и ключовите експерти - икономист, инженер и юрист в поръчка за одит. Участниците, само за да подадат валидна оферта, следва да преминат през съответната административна процедура по признаване на професионалната квалификация, без да имат сигурност, че ще спечелят поръчката. Тъй като те не са сигурни, че ще спечелят поръчката, за тях не е налице икономически стимул да правят разходи (административни, времеви, парични), за да отговорят на изискването още при подаване на офертата. Еквивалентният документ, издаден от държавата по установяване, би бил достатъчен за надлежно удостоверяване на придобита професионална квалификация на чуждестранните лица, включени в екипа на участника. Изискването за наличие на призната професионална квалификация при подготовка и подаване на офертата, е ограничително и води до необосновани административни трудности за участниците, включили в екипа си за изпълнение чуждестранни специалисти. Тези условия възпрепятстват необосновано участието на лица в процедурата и имат разубеждаващ ефект. Изисквания за призната

професионална квалификация следва да се определят само към експертите на участника, избран за изпълнител.

В друга поръчка установихме, че възложителят е изискал участниците в процедурата да разполагат с проектантски по различни части, като те следва да притежават проектантска правоспособност по ЗКАИИП. Възложителят е изискал участниците да предложат експертни-проектанти, които към момента на подаване на офертата следва да са преминали през административна процедура съгласно българското законодателство. Не е допусната възможност за представяне на еквивалентен документ за проектантска правоспособност съгласно законодателството на друга държава. По този начин възложителят неправомерно е ограничил възможностите за участие на лица, които разполагат с чуждестранни експерти, притежаващи еквивалентна проектантска правоспособност съгласно законодателството на държавата, в която са установени.

Друг пример за нередност е поставеното в поръчка за доставка на компютърно оборудване изискване участниците да имат сервизни бази в страната към момента на подаване на офертите. Условието е ограничително, тъй като необосновано възпрепятства чуждестранните икономически оператори – доставчици на компютърно оборудване, които не разполагат с налични оторизирани сервизни бази на територията на Република България към момента на подаване на офертата, за да участват в поръчката. Тъй като за тях не е налице сигурност, че ще спечелят поръчката, нямат икономически обоснован интерес да правят разходи (времеви, парични, административни), за да отговорят на условието при подаване на офертата. Възложителят не е поставил изискване за деклариране на възможността от страна на участника да осигури наличието на такива бази в процеса на изпълнение на поръчката след определяне на участника за изпълнител. Изискването е дискриминационно на основата на национален признак.

Изисквания за наличие на сервизна база на територията на Република България и/или град София при подаване на офертата установихме в няколко поръчки. Изискването за местоположението на сервизната база 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 и/или град София именно към този момент.

- Непропорционални изисквания относно техническите възможности на участниците

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

В една поръчка изискването е участниците задължително да разполагат с „Web - базиран електронен сайт“, осигуряващ заявяване на продуктите (артикулите) от номенклатурата на техническата спецификация по електронен път с възможност за избор на количество, размер и цвят и др. Съгласно документацията и изискванията на възложителя доставката по всяка една заявка следва да се осъществява след постъпване на заявка чрез Web - базиран електронен сайт и/или заявка по електронна поща, т.е. съгласно обявлението условието е алтернативно. От друга страна при изпълнението на поръчката всички заявки са направени по електронна поща. Следователно поставеното изискване за Web - базиран електронен сайт за заявяване на продуктите не е било необходимо за преценка възможностите на участниците да изпълнят поръчката и същото е неотнормено към предмета на поръчката и изпълнението ѝ.

В друг случай от участниците е изискано да имат внедрена система за управление на околната среда. Посоченото изискване не е съобразено със сложността на поръчката и с предмета на възлагане – доставка на хартия, блокове, листчета, ножици, телбод, перфоратори, маркери, химикалки, кламери и пр. Доставянето на артикулите от предмета на поръчката може да се извърши и от доставчици, които не са сертифицирани по ISO 140001, следователно същите необосновано са възпрепятствани да участват в процедурата, тъй като не притежават изискуемия сертификат.

В поръчка за строителство установихме изискване участникът да прилага система за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд, сертифицирана съгласно стандарт OHSAS 18001:2007 (или еквивалентен). Посоченият сертификат не е допустимо доказателство за техническите и професионални способности по ЗОП. Стандартът OHSAS 18001 „Системи за управление на здравето и безопасността при работа“ определя изискванията за системи за управление на здравето и безопасността при работа, които включват идентифициране на опасностите, оценка и управление на рисковете, с цел намаляване на възможността за инциденти, свързани със здравето и безопасността при работа. Той не удостоверява прилагана система за управление на качеството или система/ стандарт за опазване на околната среда. Националното законодателство в областта на строителството съдържа изчерпателна регламентация на управлението на здравето и безопасността при работа.

Установихме специфично нарушение при доказване на опита чрез дейности за инженеринг.

- Възложителят в тези случаи е изисквал участниците да докажат:
 - (а) опит по изготвяне на инвестиционни проекти във фаза работен проект, за определен тип обекти (ПСОВ) през последните 3 години,
 - (б) опит за строителство във връзка с реконструкция или изграждане на определен тип обекти (ПСОВ). през последните 5 години.
- Възложителят е пояснил, че ще приеме доказването на опит чрез изпълнен пълен инженеринг (проектиране и строителство), в случай че проектирането е изпълнено през последните 3 години, а строителството – последните 5 години.
- Съгласно чл. 63, ал. 1, т. 1, б. „а“ от ЗОП възложителят може да изиска участниците да докажат изпълнено през последните 5 години строителство, което в случаите на поръчки за инженеринг включва проектирането на подлежащите на изпълнение дейности и строителството на проектираните обекти. Следователно, ако дейностите по проектиране са изпълнени в рамките на инженеринг, същите представляват строителство по смисъла на приложимото законодателство. Затова относимият период на опита за проектиране по договор за инженеринг е 5 години. Изискването опитът по договор за инженеринг в частта проектиране да е придобит през последните 3 години преди датата на подаване на офертата е в нарушение на чл. 63, ал. 1, т. 1, б. „а“ от ЗОП.

За една поръчка възложител е поставил условие участниците да имат изпълнена поне една услуга за супервизия по договорните условия на FIDIC Жълта или Червена книга или ЗУТ на изграждането или рехабилитацията на строителен обект с определени характеристики. От една страна изискването опитът да е специално и само по договорните условия на FIDIC е ограничително спрямо лицата, които са придобили опит в извършването на строителен надзор на обект с определените от възложителя характеристики, но не е по условията на Международната организация на инженерите-консултанти. От друга страна изискването за опит по ЗУТ е ограничително спрямо чуждестранните лица, придобили опит в извършването на строителен надзор по националния си закон на обект с характеристиките от изискването на възложителя.

Установихме няколко случая, при които участниците следва да имат опит в минимум едно 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 съставянето 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.

Друг пример за необосновано ограничение е условието участниците да осигурят екип от експерти с определена образователна квалификация, като тези експерти още при подаване на офертата следва да са вписани в списъка на екипа на правоспособните физически лица, неразделна част от Удостоверението/Лиценза за осъществяване на оценяване на съответствието на инвестиционните проекти и/или упражняване на строителен надзор. Съгласно условието на възложителя участникът не може да посочи в офертата си лица, които отговарят като опит и квалификация на изискванията на възложителя, но към крайния срок за получаване на оферти не са включени в списъка. Следователно участникът е длъжен да докаже техническите си възможности само с експерти, които са част от лиценза, без да има право да ползва капацитета на трети лица. За да участва в процедурата, съответният икономически оператор следва да предприеме допълнителни действия за включване на тези експерти в списъка от лица, с които изпълнява професионалната си дейност, без да има сигурност, че ще спечели поръчката.

Все още се срещат изисквания за опит в дейности за проекти, финансирани от ЕС и/или от Републиканския бюджет и/или от бюджета на държава членка и/или на държава в процес на присъединяване. Източникът на финансиране не променя характера на дейностите, например по организиране на публични мероприятия/ доставка на канцеларски материали и консумативи, какъвто е конкретният случай. В тази връзка изискванията за вида на опита не са свързани с предмета и характера на поръчката. Възможността на икономическите оператори да изпълнят поръчката не е обвързана с източника на финансиране на съответния проект и следователно не е налице основание за поставянето на такова изискване.

Констатирахме няколко случая при поръчки за строителство, в които участниците следва да са вписани в Централния професионален регистър на строителя (ЦПРС) за по-висока категория строежи от изискуемата за изпълнение на строителството – например, изискана е регистрация за трета категория, въпреки че съгласно разрешението за строеж и техническата спецификация строежът е четвърта категория. Изискването за вписване трета категория строежи е завишено спрямо категорията на обекта и необосновано ограничава участието на лицата, вписани и получили удостоверение за изпълнение на строежи от четвърта категория, които могат да изпълняват тази категория строежи.

В поръчка за строителство възложителят е определил, че под дейности, сходни с предмета на обществената поръчка, следва да се разбира – проектиране и строителство и/или реконструкция и/или основен ремонт, включително въвеждане на мерки за енергийна ефективност на сгради за обществено обслужване – IV-та категория. Необосновано е ограничена възможността за участие на субекти, които имат опит в проектирането и строителството на обществени сгради с по-високи технически параметри и категоризирани в по-висока от изискваната IV категория строеж и могат да изпълнят предмета на поръчката да участват в процедурата.

В някои случаи възложителите поставят изисквания, които не са относими към предмета на поръчката. Условието е оторизацията или друг документ, удостоверяващ правото за продажба и гаранционно поддържане на доставяното оборудване при подаване на офертата да е със срок на валидност, равен на срока за изпълнение на обществената поръчка. Към момента на подаване на офертата икономическите оператори нямат сигурност, че ще спечелят поръчката, следователно нямат интерес да се снабдят с оторизация с изисквания период на валидност, за да отговорят на изискванията на възложителя. По този начин се въвежда допълнителна административна тежест спрямо потенциалните участници, чиито документи са вече издадени, но нямат клауза за срок или имат, но тя се подновява периодично и/или при определени условия. Такова изискване би било необходимо и относимо към определения за изпълнител участник при сключване на договора за поръчка. Условието е неприложимо към участниците в процедурата, които при подаване на офертите следва да докажат единствено правото си да доставят артикулите, предмет на доставка, за да участват в процедурата.

- 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 неотнесими 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 процедури за възлагане на обществени поръчки за строителство често се установява изискването участниците да разполагат с експерт „Координатор по безопасност и здраве“ или длъжностното лице по безопасни условия на труд с висше образование, в някои случаи с образователна степен „магистър“, в определено професионално направление, например „Архитектура, строителство и геодезия“ или в други случаи да бъде строителен инженер или да притежава конкретна професионална квалификация строителен техник или др. Нормативните актове в областта на строителството и безопасните условия на труд не съдържат специални минимални изисквания относно степента и конкретното образование на координатора по безопасност и здраве, и на длъжностното лице по безопасни условия на труд. Правната уредба не посочва изрично, че лицето трябва да е: с конкретно висше образование, строителен инженер, строителен техник или еквивалентни на тях. С поставеното изискване незаконосъобразно е ограничена възможността за участие в процедурата на лица, разполагащи с експерт по безопасност и здраве, който има компетентност да изпълнява съответните функции, но чиито образование и професионална квалификация са различни от посочените.

Друг подобен пример е изискването отговорникът по контрола на качеството да е с образователна степен „магистър“, в определено професионално направление, 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, степен „магистър“ в направление „Архитектура, строителство и геодезия“ 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 техническият ръководител да е строителен инженер с образователна степен „магистър”. В чл. 163а, ал. 4 от ЗУТ изрично е предвидено, че техническият ръководител на обектите от всички категории може да бъде строителен инженер, архитект или строителен техник - лице със средно образование с четиригодишен курс на обучение и придобита професионална квалификация в областите „Архитектура и строителство“ и “Техника“. Следователно с поставеното условие са ограничени възможностите за участие в процедурата на лицата, които разполагат с технически ръководител – строителен техник (със средно образование), архитект или строителен инженер с образователна степен „бакалавър“, който има експертиза и опит да осъществи техническото ръководство на строежа.

Продължават да се срещат изисквания за осигуряване на екип за изпълнение на СМР, който да 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.

В друга процедура за рехабилитация на горски път и туристическа пътека ръководителят на проектантския екип, техническият ръководител и пътният инженер следва да имат опит в минимум един проект/обект, който е в защитена зона/територия. Изпълнението на дейностите по проектиране и строителство на обекта са еднакви по характер независимо дали са изпълнени в защитена зона. Следователно могат да се изпълнят успешно и от лица с опит в проектирането и строителството при стриктно спазване на приложимата нормативна уредба и при отчитане на зададените от възложителя изисквания, без да е наличен изискуемия от възложителя специфичен опит. С оглед на това изискването опитът да е придобит в защитена зона е непропорционално на предмета и характера на поръчката.

В поръчка за строителен надзор и инвеститорски контрол при извършване на СМР възложителят е поставил изискване за опит към експертите в инвеститорски контрол. Експерт, който изпълнява дейности по строителен надзор, притежава необходимата квалификация и опит да изпълни дейностите по инвеститорски контрол. Изключването на този тип опит като съпоставим с инвеститорския контрол предвид същността на изпълняваните дейности е незаконосъобразно и има ограничителен характер, тъй като възложителят необосновано ограничава участието на лица, които разполагат с експерти с релевантен опит в строителния надзор, който е значителна част от предмета на поръчката, но не е придобит при инвеститорски контрол.

В поръчка за инженеринг установихме необосновано завишено условие част от проектантите по части Геодезическа, Пожарна безопасност и План за управление на строителни отпадъци да притежават пълна проектантска правоспособност. Същевременно обектът на интервенция е пета категория строеж по смисъла на чл. 137 от ЗУТ. Съгласно чл. 7, ал. 3, т. 2 от ЗКАИИП проектантите с ограничена проектантска правоспособност в съответствие с придобитата професионална квалификация могат да предоставят следните проектантски услуги в инвестиционното проектиране:

- архитектите – изработване на проекти по част „Архитектурна“ за строежите от пета и шеста категория;
- инженерите – изработване на проекти за строежите от пета и шеста категория.

Следователно за изискването на възложителя за пълна проектантска правоспособност на тримата ключови експерти липсва правно основание и същото е прекомерно спрямо предмета на поръчката. По този начин необосновано са ограничени възможностите за участие на лица, които разполагат с подходящи експерти с ограничена проектантска правоспособност.

Установихме случаи, в които към ръководния състав при строителство се поставят различни изисквания за опит – ако е строителен инженер професионалният му опит да е минимум 3 г., ако е строителен техник – минимум 5 г. Според ЗУТ и двете категории лица – строителен инженер и строителен техник са технически правоспособни лица и имат право да бъдат технически ръководители на строеж без оглед продължителността на професионалния им опит. Необосновано възложителят е изискал различна продължителност на опита на експертите с различна квалификация.

В друг случай, участниците трябва да разполагат с експерт, вписан в публичния регистър по чл. 165 от Закона за културното наследство още при подаване на офертата. Възложителят се е позовал на национален регулаторен режим, без да е допуснал изрично възможността за представяне на еквивалентни документи за вписване от държавата, в която чуждестранният експерт е установен. С поставеното условие неправомерно е ограничено участието на лица, които разполагат с чуждестранни експерти с еквивалентна правоспособност съгласно законодателството на държавата, в която са установени. Подобно изискване би могло да бъде поставено единствено спрямо участника, избран за изпълнител, преди сключване на договора, а не като критерий за подбор при подаване на оферта.

Установихме изискване, съгласно което участниците следва да осигурят ключови експерти „Юрист“, „Политики“ и „Добри практики“ с опит, придобит през последните 3 години от датата на подаване на офертата. Посочването на конкретен период на придобиване на изискуемия професионален опит, ограничава участието на лица в процедурата. Изискването не произтича от предмета и характера на обществената поръчка и не допринася за успешното ѝ изпълнение. В документацията е предвидено, че предложените дейности са свързани с анализ на стратегически документи, които следва да са приети 11 години преди откриването на процедурата. Не са определени специални изисквания към методите за анализ и методологията за мониторинг и оценка на ефекта от политиките и по-специално същите да са приложени към документи/политики за стратегическото планиране, изготвени и реализирани през последните 3 години от датата на подаване на оферти. Изпълнението на дейностите от предмета на поръчката предполага умения за извършване на проучване и анализ, без да е необходимо те да са придобити в конкретен период от време или да са свързани с документи/политики, предхождащи с 3 години датата на подаване на оферти. Експерти, които са придобили професионалния си опит в друг времеви период (вкл. с прекъсване), също биха могли да изпълнят успешно заложените в поръчката дейности.

В една от проверяваните процедури установихме необосновано изискване за продължителността на опита, а именно минимум 10 години опит в областта на информационните технологии, broadcast индустрията с професионални видео решения, софтуерни VR и VR360 системи. Отчитайки предмета на поръчката, спецификите на техническите спецификации и иновативния характер на част от дейностите установихме, че придобитият в по-отдалечен период от време опит на експерта на практика е неотносим и така поставеното изискване е завишено и ограничително. Необосновано е ограничено участието на лица с опит по-малък от 10 години или на лица, които имат опит от изпълнени определен брой сходни дейности.

Специфично отклонение установихме в поръчка за обследване на съществуващи сгради, като изискването е участниците да осигурят експерти с пълна проектантска правоспособност. Съгласно чл. 176в, ал. 1 от ЗУТ обследването на строежите може да се извършва, както от консултант с удостоверение по реда на наредбата по чл. 166, ал. 2 от ЗУТ, така и от различни специалности с пълна проектантска правоспособност. Консултантите по смисъла на Наредба № РД-02-20-25 от 3.12.2012 г. за условията и реда за издаване на удостоверение за вписване в

регистъра на консултантите за оценяване на съответствието на инвестиционните проекти и/или упражняване на строителен надзор нямат задължение и ограничение при упражняването на професионалната си дейност да разполагат с експерти с пълна проектантска правоспособност. Следователно изискването за пълна проектантска правоспособност на експертите от екипа е без правно основание и необосновано ограничава участието на консултантите. Възложителят е поставил необосновани пречки да участват в процедурата пред лицензираните консултанти, които не разполагат с изискуемите от възложителя експерти с пълна проектантска правоспособност.

- 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 и за наличието на техническо оборудване. Изрично е пояснено, че при участие на обединение опитът се доказва от тези членове на обединението, които ще извършват строителство съобразно разпределението на участието на лицата при изпълнение на дейностите от договора за създаване на обединението. 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.

- Други незаконосъобразни изисквания

В поръчка за строителство в образца на техническа оферта възложителят е изискал участниците в процедурата да предложат срок за изпълнение, който включва и дейности по въвеждането на обекта в експлоатация с Акт обр. 16. Цитираната дейност не е в правомощията и не представлява правно установен ангажимент на строителя и той не влияе върху срока за въвеждане на обекта в експлоатация. Допуснатото засяга един от показателите за оценка – „Срок за изпълнение на строителството“, тъй като участниците в своето техническо предложение трябва да посочат срок, който е с продължителност до съставяне на Акт № 16. Оферираният общ срок за изпълнение на договора е част от условията, с които изпълнителят е обвързан. В тази връзка изискването за офериране на срок за изготвяне на документи за въвеждане на обекта в експлоатация е необосновано и не позволява на участниците да посочат обоснован и изпълним срок за реализиране на съответната дейност, поради което същото има възпиращ характер.

Съгласно указанията за участие в друга процедура изискването за налично техническо оборудване се доказва с декларация, придружена с доказателства. 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, като в текста на чл. 64, ал. 1, т. 9 от ЗОП е предвидено като единствено доказателство декларацията за техническото оборудване. Това важи и за хипотезите по чл. 67, ал. 5 и ал. 6 от ЗОП.

В поръчка с предмет осъществяване на строителен надзор и функции на координатор по безопасност и здраве при изпълнението на строително-монтажни и ремонтни дейности е поставено изискване участниците да са вписани в публичния регистър по чл. 44, ал. 1 от Закона за енергийна ефективност (ЗЕЕ), а за чуждестранните лица – в аналогични регистри. Съгласно техническата спецификация подлежащите на изпълнение услуги не включват никоя от дейностите по чл. 43 от ЗЕЕ. Следователно изискването за регистрация по чл. 43 от ЗЕЕ не е необходимо за изпълнение на дейностите от предмета на поръчката. По договора също не са изпълнявани услуги по обследване за енергийна ефективност, сертифициране на сгради, изготвяне на оценка за съответствие на инвестиционните проекти и изготвяне на оценки за енергийни спестявания, обосноваващи необходимостта от регистрация по чл. 44 от ЗЕЕ.

Специфичен случай на отклонение установихме при поръчка за услуга с обособени позиции - възложителят е поставил условието при офертиране по повече позиции участникът да предложи персонал и/или ръководен състав и екип от проектантите за всяка една от позициите поотделно. Съгласно обявлението на един оферент може да бъде възложена само една обособена позиция. С горното изискване икономическите оператори са възпрепятствани да подават оферти по повече на брой обособени позиции от броя на различните екипи, с които разполагат. Конкуренцията по всяка обособена позиция се развива самостоятелно, участникът не разполага с информация коя обособена позиция ще има по-голям шанс да спечели, за да кандидатства по нея. Следователно поставеното условие ограничава конкуренцията по поръчката.

Продължават да се срещат и нарушения, свързани с изискването за регистрация на участника по чл. 24 от Закона за независимия финансов одит (ЗНФО) в Публичния регистър на регистрираните одитори при Института на дипломираните експерт-счетоводители при поръчки за извършване на одит на проекти. В обхвата на одита в техническата спецификация се изискват проверки дали дейностите по проекта са осъществени в съответствие с принципите за добро финансово управление, допустимостта на разходите, третиране на ДДС, налични и валидни ли са първичните счетоводни документи, поддържа ли се адекватна одитна пътека, всички дейности ли са надлежно документирани и се съхраняват всички документи по договора за БФП, напредъкът по проекта, в т.ч. финансов и физически проверен ли е от бенефициента, изборът за изпълнител по договорите, чрез които се изпълнява проектът, проведен ли е в съответствие с изискванията на националното законодателство, проверка на докладваните нередности, мерките за информация и публичност и др. Следователно предметът на обществената поръчка не е за извършване на независим финансов одит по смисъла на ЗНФО и Закона за счетоводството и изискването участникът да е регистриран в Публичния регистър на регистрираните одитори при Института на дипломираните експерт-счетоводители не е съобразено и не съответства на предмета и сложността на обществената поръчка.

В поръчка за строителен надзор установихме изискване всеки от екипа от експерти да има опит в строителен надзор на един завършен строителен обект, придобит през последните три години, считано от датата на подаване на офертата. Времето ограничение за придобиване на опита не е правно и практически обосновано. Качеството на опита не зависи от това кога лицата са извършили услугите по строителен надзор. Независимо от това кога опитът е придобит (преди 3 или преди 5 години) квалификацията на експерта е еднаква. Професионалната област за услугите по строителен надзор не се характеризира с динамика, която да налага посоченото по-горе изискване. Изискването за придобит опит през последните три години необосновано ограничава участието на лицата в процедурата и същото не е пропорционално на характера и предмета на обществената поръчка. В допълнение,

възложителят е поставил условието опитът да е от „завършен проект“, което е неясно с оглед предмета на поръчката, а именно – упражняване на строителен надзор.

Специфичен случай на ограничително изискване установихме в техническа спецификация за строителство, съгласно която участниците по обособената позиция следва да приложат към техническото си предложение мостра на бетонови плочи с конкретни размери. Съгласно КСС за тази обособена позиция, използването на такива бетонови плочи не е предвидено и по този начин изискването създава необоснована административна тежест за участниците при подготовката на офертите им. Поставеното изискване е неотнормено към предмета на поръчката.

В поръчка за доставка на канцеларски материали възложителят е изискал участниците да имат внедрена система за управление на качеството ISO 9001:2008 или еквивалентна. Изискването се доказва с прилагане на сертификата за качество. Предметът на поръчката е свързан с доставка на канцеларски материали и оборудване, същият няма особена сложност или специфика на изпълнение, не предполага и изработването на продуктите, които да налагат стопанските субекти да прилагат системи за управление на качеството. В конкретния случай изискването участниците в процедурата да имат внедрена система за управление на качеството не е необходимо, за да се прецени дали участникът е годен да изпълни поръчката и същото не съответства на нейния предмет и сложност.

Специфичен случай на нарушение е налице, когато съществува противоречие между отделни части от документацията за поръчката. В една процедура установихме, че възложителят е предвидил да се оценява срок за доставка в часове. Максимален брой точки получава предложението с най-кратък срок за доставка. Съгласно образеца на техническо предложение участниците в процедурата следва да посочат срок за изпълнение в определените от възложителя граници - диапазон, а не в конкретен брой часове срок за доставка. По този начин е допуснато представянето на несравними предложения за изпълнение на поръчката, за които не е ясно по какъв начин ще бъде приложена предвидената формула за оценка. Противоречивата информация прави условието от образеца на техническо предложение и от методиката за оценка на офертите неясно. С поставянето на неясни и противоречиви изисквания относно съществен елемент от условията по поръчката, какъвто е срокът за доставка, е ограничена възможността на икономическите оператори да участват в поръчката, тъй като липсват обективни данни какво е очакваното от тях изпълнение.

Установихме и случаи, в които се поставят изисквания към техническите средства на участниците, без същите да са обвързани със спецификата и начина на изпълнение на поръчките. В една процедура участниците следва да разполагат с on-line базирана система (достъпна отдалечено през интернет от възложителя) за регистриране, следене и отчитане на сервизните заявки. Съгласно документацията по поръчката изпълнителят следва да предоставя услугите по гаранционна поддръжка, като предоставя за своя сметка единна точка за достъп за приемане на телефонни и „e-mail“ заявки за обслужване, тоест гаранционната поддръжка се осъществява чрез две средства за комуникация – „e-mail“ и телефон. В документацията за поръчката не е уреден ред за извършване на заявките чрез „on-line базирана система“, както и задължение за извършване на поддръжката посредством това средство за комуникация. Предвид това изискването за „on-line базирана система“ не е необходимо за изпълнение на поръчката, тъй като не съответства на изискванията на възложителя за начините за приемане на заявките за обслужване. Поставеното условие необосновано ограничава участниците, които не разполагат с изискуемата система и могат качествено да изпълнят дейностите от предмета на поръчката чрез залегналите в документацията средства за комуникация – „e-mail“ и телефон.

При извършените през 2020 г. одити сме установили общо 62 случая на ограничителни изисквания, както следва:

Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020	3
Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020	13
Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020	34
Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020	6
Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020	2
Съвместна оперативна програма за трансгранично сътрудничество по Европейски инструмент за съседство „Черноморски басейн 2014-2020“	1
Програма за трансгранично сътрудничество ИНТЕРРЕГ V-A Гърция -България 2014-2020	3

1.7. Незаконосъобразна методика за оценка на офертите

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.

Незаконсъобразната 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.

Нарушенията при формулиране 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:

- условия за офертиране на 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 незаконсъобразна практика за **допълнително офертиране** са налице, когато възложителят е изискал предложения, които например:

- допълват или превъзхождат техническата спецификация и гарантират качествен ефект от прилагането на предлаганите технологии, организация на строителната площадка и технически параметри на основните материали;
- съдържат функционални или естетически характеристики с добавена стойност (напр. аргументиран е подход за доставка на материалите, предложени са мерки за вътрешен контрол и мерки, касаещи социални характеристики);
- направен е анализ на възможните рискове съгласно дефинираните групи от техническата спецификация, както и предложения за тяхното отстраняване или минимизиране, конкретно адаптирано спрямо спецификата на съответната оперативна програма и дейностите/разходите на конкретния проект;
- съдържат допълнителни хоризонтални политики и мерки срещу други, възможни според участника съществен/и (свързан с качествено изпълнение на процедурата) рискове, които са обосновани и оценени;
- съдържат иновативни и екологични характеристики или иновативни търговски техники и условия;
- дефинирани са и други дейности, извън посочените в изискванията на възложителя, които са детайлно описани като съдържание и е обосновано, че тяхното включване ще доведе до повишаване качеството на изпълнение на поръчката и др.

В проверяваните поръчки възложителят не е посочил примерни характеристики на 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:

- постигат по-ефективен краен резултат и повишаване качеството на изпълнение на проекта;
- които осигуряват по-добро качество и устойчивост на материалите;
- които гарантират качественото изпълнение на поръчката;
- които са в системна последователност и логическа свързаност;
- свързани с конкретни примери за изпълнението на всички дейности, включени в предмета на поръчката;
- които са съобразени с изискванията на възложителя (например за хотелско настаняване в чужбина се посочва примерно място на провеждане на работна среща/събитие, предложени хотели, категория, разстоянието от хотела до мястото на работната среща/събитието, въпреки че в документацията по поръчката не са заложили конкретни места и градове за провеждане на събитията, съответно липсва описание в документацията как ще се оцени по-високото качество на подобно техническото предложение);
- участникът е предвидил мерки и срещу други, възможни според него съществен/и (свързани с качествено изпълнение на поръчката) рискове, които са обосновани и оценени и др.

В някои случаи подобни елементи на оценка, напр. „иновативни търговски техники и условия“ не са свързани с предмета на поръчката – строителство, тъй като не са относими към измерването на качеството на изпълняваното СМР. В други случаи се бонусира предложението за иновативни и екологични характеристики, без да са налице конкретни указания кои характеристики възложителят ще приеме за свързани с нов и по-ефективен метод

за осъществяване на строителството, тъй като строителните норми и методи и тяхното качество са нормативно уредени и известни.

Установихме и методика, при която по-голям брой точки се присъжда на предложение, в което са посочени „и други дейности, извън посочените в изискванията на възложителя, които са детайлно описани като съдържание и е обосновано, че тяхното включване ще доведе до повишаване качеството на изпълнение на поръчката“. Липсата на предварително дефиниране кои други дейности участникът трябва да предложи, води до невъзможност за обективно сравнение на получените оферти. Освен това участниците нямат достатъчно информация кои други дейности водят до повишаване качеството на изпълнение на поръчката. Няма яснота относно вида и броя на оферирани други дейности, което предполага получаване на оферти с предложени дейности с разнороден характер, вид и брой. Следователно 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.

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: разпределение на експерти на ниво отделна задача; разпределение на функциите, ролите и отговорностите на членовете на екипа и на всички участници в изпълнението; посочване на ролята на ръководителя и на всеки един от експертите в организацията и описание на връзката между всяка една от отделните основни дейности от техническата спецификация и предложението за изпълнение на задачи, функции и отговорности на всеки от експертите; дефинирани са необходимите ресурси за нейното изпълнение – материали, техническо оборудване, документи и др.; предложени са мерки и механизми за вътрешен контрол и организация на работата на екипа от експерти; мерки за избягване на аварии; посочени са и други поддейности, извън посочените в техническата спецификация, които са описани като съдържание и е дадено обяснение за приложимостта и полезността им при изпълнението на съответната/ите дейност/и от предмета на поръчката.

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, как се оценява качеството на разпределението на ролите, функциите и отговорности между експертите, как ще се преценява кои дейности от предмета на поръчката са основни и кои от тях участниците следва да обвържат с предложените за експертите функции, задачи и отговорности, за да обосноват присъждането на допълнителни точки. Възложителят не е посочил всички поддейности от предмета на поръчката, нито е дефинирал критериите, по които ще се оценява наличието на допълнителни поддейности, които биха били приложими и полезни, и извън определените в спецификацията дейности или поддейности. По този начин не е дадена възможност да бъдат сравнени и оценени обективно техническите предложения в офертите в частта организация на персонала, на който е възложено изпълнението на поръчката.

От една страна в тези 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.

Друг пример за незаконосъобразни методики е присъждането на допълнителни точки при предлагане на допълнителни експерти, чиито функции не следва да се припокриват с тези на

основните експерти и е налице допълване и принос за качествено постигане на резултатите от дейността. В документациите възложителите не определят критериите, по които ще се оценяват приноса и качеството на резултатите, постигнати въз основа на предложените допълнителни експерти. От изискванията в тези методики не става ясно какви други функции биха могли да изпълняват допълнителните експерти (извън нормативно установените), 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.

Констатирахме в методика за оценка на офертите присъждане на 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 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 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.

Друг пример за незаконосъобразна методика е в процедура за строителство, в която изискванията за присъждане на повече точки се припокриват с изискванията към минималното съдържание на техническото предложение. На практика част от обстоятелствата за присъждане на допълнителни точки представляват същината на минимални изисквания към съдържанието на офертите съгласно техническите спецификации и не надграждат, а всъщност са едно по-конкретно и детайлизирано описание на минималните изисквания. Оценяването е поставено в зависимост от броя на описаните допълнителни обстоятелства и представлява по същество оценка на пълнотата и начина на представяне на информацията, което е в нарушение на чл. 33, ал. 1, изр. 2 от ППЗОП. В допълнение за друга част от надграждащите условия се изисква предложение за неустановени по брой и вид „допълнителни мерки извън базово идентифицираните от възложителя“. Условието предполага всеки участник по собствена преценка да включи в офертата си мерки, неопределени по вид и брой с единственото условие тези надграждащи компоненти да доведат до „намаляване на негативното въздействие от изпълнението върху кръга засегнати лица“ и до „намаляване на негативното въздействие от изпълнението върху околната среда“. Следователно нито на комисията, нито на участниците е известно какви следва да са предложенията за допълнителни мерки, за да се счете, че с тях се намалява „негативното въздействие“. Предвид липсата на единна база за сравнение на предлаганите допълнителни мерки, комисията ще оценява различни по своята същност мерки, съответно нееднакви надграждащи елементи, които водят до различно качество на изпълнението. Следователно, методиката не дава възможност да бъдат сравнени и оценени обективно техническите предложения в офертите и не осигурява на участниците достатъчно информация за правилата, които ще се прилагат при определяне на оценката по показателя, каквото е изискването на чл. 70, ал. 7 от ЗОП.

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

„подробно“, „задълбочено“, „правилно“, „неправилно формулирани/планирани“, „всеобхватно“, „детайлно“, „конкретно“, „обосновано“, „не дава яснота“, „недостатъчно познаване“, „слабо познаване“, „неточно“, „постигане на целесъобразни резултати“, „недвусмислено“, „привлича вниманието“, „постигнат баланс“, „специфичен“, „отличаващ се облик“, „стандартни“, „нестандартни“, „подходящи цветови съчетания“, „иновативен и атрактивен“, „предложеният дизайн е естетичен“, „създават асоциация“ и др. Използваните в методиката за оценка прилагателни и изрази са неясни и дават възможност за субективна оценка от страна на членовете на комисията. Направените от възложителя пояснения за част от понятията съдържат други неясни изрази, които предполагат субективна преценка.

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, в което са описани всички дейности и тяхната последователност при изпълнение на поръчката, както и когато е представена подробно информацията, 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 необходимия човешки ресурс – ръководен екип и персонал, както и разпределението на времето и ресурсите за тяхното изпълнение и задълженията на отговорния/те за изпълнението им експерт/и. При тези методики се оценява „описание на дейности“, „описание на всички дейности и тяхната последователност при изпълнение на поръчката“, „описание на мерки за контрол“, „описание на всеки един етап на изпълнение на задачата“ и др., т.е. оценява се подробността и начина на представяне на описанието „на ниво отделна задача“, дейност, мярка за контрол, 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. Установихме случай на методика, при която за всеки един от подпоказателите на показателя за техническа оценка са предвидени диапазони от точки, без указания кога и при какво ниво на офертите те ще получат точно определен брой точки. Присъждането на оценките по тези подпоказатели не е обвързано с настъпването на обективни обстоятелства и/или предварително зададени ясно измерими критерии. Оценката по тези подпоказатели зависи изцяло от субективната преценка на членовете на комисията.

В друг случай от одобрената методика 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. Не е ясно също при какви обстоятелства следва да се присъжда най-високият брой точки и как тези обстоятелства се различават от хипотезата на присъждане на по-нисък брой точки. Липсват ясни инструкции за присъждане на по-висок или по-нисък брой точки, което не позволява да се извърши обективно сравнение и оценка на техническите предложения.

Пример за незаконосъобразна методика е, когато оценката по показателите срок за изготвяне и съгласуване на работен проект и срок за изпълнение на СМР е обвързана с предложение за срок за проектиране (от сключване на договора до издаването на разрешение за строеж, като срокът включва осигуряване на необходимите съгласувателни и разрешителни документи) и срок за извършване на СМР (от подписване на протокол за откриване на строителна площадка и изтича с издаване на удостоверение за въвеждане в експлоатация). Тъй като дейностите по съгласуване и одобряване на разработените инвестиционни проекти и издаването на разрешението за строеж не зависят от волята и действията на лицата, изготвили работните проекти, последните не могат да влияят върху сроковете, свързани с процесите по съгласуване, одобряване и издаване на разрешението за строеж. Следователно участниците в процедурата нямат обективната възможност да предложат обоснован срок за изготвяне на

инвестиционните проекти, който да включва и периода до издаването на разрешение за строеж. Аналогично относно срока за изпълнение на СМР, 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 съставянето на констативен акт за установяване годността за приемане на строежа (приложение № 15). Издаването на удостоверението за въвеждане в експлоатация не зависи от волята на строителя, като последният не може да влияе върху сроковете по издаването му. Стопанските субекти нямат обективна възможност да предложат обоснован срок за СМР, който да включва и процедурата по издаване на удостоверение за въвеждане в експлоатация. Ето защо показателят е неотнормим към предмета на поръчката, не гарантира реална конкуренция и не дава възможност да се оцени нивото на изпълнение в съответствие с предмета на обществената поръчка.

Друг случай касае формулиране на показател „вътрешен баланс на единичните цени“ при критерий „икономически най-изгодната оферта“. Начинът на формиране на предложените от участниците възнаграждения на екипа, разходи за командировки/квартирни разходи, транспортни разходи, административни разходи, в т.ч. за офис-помещения, офис-оборудване и комуникации, печалбата и др., оценявани по този показател, е въпрос на вътрешно разпределение на разходите на икономическия оператор, в зависимост от политиката му на управление. Този показател не е във връзка с изпълнението на предмета на поръчката и не допринася за избор на най-добра оферта, според съотношението „качество-цена“.

Специфичен случай на отклонение установихме при методика за оценка, по която се използват различни подпоказатели за еднакви като смисъл и текст изисквания – един от показателите е представено предназначение и функция на отделните предлагани слоеве и модули, изграждащи архитектурното решение, а друг показател е дали е представено предназначението и функцията на отделните предлагани слоеве и модули, изграждащи системата/архитектурата. В методиката за оценка липсват указания, от които да е видна разликата между двете обстоятелства. Методиката за оценка не съдържа указания или описание на начина, по който ще се преценява и разграничава, че офертите на икономическите оператори отговарят на един и/или на двата идентични критерия. Следователно икономическите оператори не разполагат с необходимата информация в кои от случаите ще отговарят или не на съответните условия, за да получат по-малък или по-голям брой точки.

- 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 изискванията към офертите с обстоятелства, които е предвидено да се оценяват, като например:

- описание на методологията за изпълнение на дейностите от предмета на поръчката, включително очаквани резултати и роли на екипа;
- посочване на подхода за софтуерна разработка, в това число на инструментите за разработка;
- описание на подход за управление на риска с оценка на вероятност, въздействие и мерки за реакция;
- подробно описание и разпределение на необходимите човешки ресурси за реализация на проекта;
- представени са инструментите, чрез които ще се администрира сайта и данните в него 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.

Установихме и методика, при която минимален брой точки от диапазона за най-ниска оценка по подпоказателя за техническа оценка се присъжда на участници, в чиято концепция за изпълнение на проекта „...съществуват пропуски и непълноти; организационният план не формулира всички технологични етапи, съгласно изискванията на техническите спецификации, представената разработка не гарантира работата на съществуващите съоръжения по време на строителството...“. Също така оценка се присъжда на участник „...описал мерки за опазване на околната среда, но те имат съществени разминавания с изискванията на възложителя...“. Видно от горното, предвижда се оценяване на технически предложения, които не покриват заложените от възложителя изисквания относно съдържанието на техническите предложения.

- Необосновано ограничение по национален признак

Специфична група отклонения установихме в две от методиките за оценка, с които се дава необосновано предимство въз основа на национален признак.

В първия случай възложителят е предвидил да се оценява опит, който представлява юридически стаж на експертите „юристи“ по смисъла на § 1, т. 1 от ДР на Закона за адвокатурата (ЗА). Понятието „юридически стаж“ по смисъла на § 1, т. 1 от ДР на ЗА е свързано с придобита юридическа правоспособност съгласно националното ни законодателство. Възложителят не е предвидил възможност за оценяване на общ професионален опит, придобит от чуждестранни експерти юристи съгласно законодателството на друга държава членка на ЕС или страна по споразумението за ЕИП. Оценяването на опита по ЗА на юристите е дискриминационно на базата на необосновани национални изисквания.

Във втория случай условието за присъждане на по-голям брой точки е в зависимост от това дали вложените при подготовката на кетъринга продукти са местни или не. Необосновано възложителят е дал предимство на участници, които имат изградена партньорска мрежа с фирми, които предлагат кетъринг услуги с местни продукти и могат да организират кетъринг с използване на такива продукти. По-малък брой точки при оценяването получават участници, които биха осигурили кетъринг с продукти от чуждестранни производители.

При извършените през 2020 г. одити сме установили общо 51 случая на незаконосъобразна методика за оценка на офертите, подобни на описаните по-горе:

Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020	9
Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020	29
Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020	5
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
Фонд „Солидарност“ на ЕС	1
Програма за трансгранично сътрудничество ИНТЕРРЕГ V-А Гърция -България 2014-2020	2

1.8. Нарушения при техническите спецификации и предмета на поръчките

Нередности 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.

Случай на незаконосъобразна техническа спецификация установихме в поръчка за строителство, в документацията по която на различни места са посочени различни параметри на целения клас енергопотребление на сградата след изпълнението на всички енергоспестяващи мерки – достигане на енергопотребление „В“ и най-малко клас на енергопотребление „С“. Несъответствието между отделните части на техническата спецификация за изискуемия клас енергопотребление представлява необоснована пречка пред възлагането на обществената поръчка в нарушение на принципа за свободна конкуренция.

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. Предметът на обществената поръчка за строителство не е разделен съобразно вида на обектите в отделни обособени позиции и не е предоставена възможност за самостоятелна конкуренция за различните категории строежи обекти. Предметът на обособената позиция не е еднороден и представлява интерес на лица, които са регистрирани в различни категории строежи. Поставено е изискване за вписване в ЦПРС за категория и група строеж, което изисква участниците да се регистрират за категория строежи, която не е относима към профила им на дейност и обекта на строителство по поръчката. Възложителят необосновано е ограничил участието на икономически оператори, вписани в регистъра за съответната група, но в по-ниска категория строежи да участват в поръчката и да реализират обект, част от предмета на възлагане.

В тази категория нарушения установихме случай на включване в един неделим предмет на поръчка на обекти, които попадат в различни категории строежи – сгради с различни административни адреси, едната IV категория, а другата V категория. 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 целия предмет на поръчката. Ограничението се изразява 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 случаи, в които предметът на обществената поръчка обхваща изпълнение на разнородни по характер дейности – строителство, доставки и услуги, като изработване на идеен проект; строителство и изпълнение на други специфични дейности, като доставка на апаратура, инсталиране и пускане в експлоатация на мрежова и IP инфраструктура, комплексна система за безжична комуникация, специализирана сървърна инфраструктура и център за съхранение, обработка, анализ и архивиране на научноизследователски данни и др. Тези дейности от предмета на поръчката представляват интерес за различни групи икономически оператори. Възложителят в този случай необосновано е определил предмета на поръчката без разделянето му в позиции или възлагането му в различни обществени поръчки, които позволяват участието за определена част от предмета с оглед спецификата на дейностите. По този начин и с обединяването на различни по същността си услуги, доставки и строителство в един предмет на обществена поръчка възложителят е ограничил възможностите за участие на икономически оператори, които са годни да извършат една от включените в обхвата на поръчката разнородни дейности.

Подобен случай установихме в поръчка за доставка, при която в предмета на поръчката са включени както дейности по доставка на информационни табла, така и услуги по разработване на софтуер.

Специфичен случай на ограничителен предмет на обществена поръчка е неясно определеният предмет на възлагане. В поръчка за организиране и провеждане на екскурзии установихме, че не са посочени съществени индивидуализиращи белези, свързани с предмета на поръчката – брой на участниците в екскурзиите, усреднен маршрут и/или приблизителни километри за пътуване, необходимо количество и качество на предвидените по време на екскурзиите храна и напитки, което затруднява участниците при подготовката на ценовите им оферти, тъй като съгласно условията по поръчката се изисква да формират и посочат единична цена за една едnodневна екскурзия, включително за отделните разходи за транспорт, напитки и храни.

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. Примери за това са поръчки, при които количествено-стойностни сметки от техническите спецификации включват доставки на оборудване (компютри, телефон, хладилник), обзавеждане (шкафове, бюра, столове, плотове, контейнери) и механизация (циркуляр, заваряваща машина) или създаване на скулптурна композиция, художествена пластика и мозайка, които са обект на индивидуални авторски проекти. Посочените доставки/услуги не са относими и необходими за изпълнението на основния предмет на поръчката по извършване на строителството. Те представляват интерес на различен кръг стопански субекти и предпоставят наличието на специфичен опит, икономически и технически възможности. Доставките/услугите е следвало да бъдат възложени самостоятелно по реда, съответстващ на общата стойност на идентичните или сходни дейности на възложителя през съответния период, при спазване на принципите по чл. 2, ал. 1 от ЗОП.

При извършените през 2020 г. одити сме установили общо **осем** нередности при формулиране на техническите спецификации и предмета на поръчките.

Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020	4
Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020	1
Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020	2
Фонд „Солидарност“	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 22 % от общия брой на установените отклонения по този закон.

В резултат на извършените през 2020 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 и оценка – нарушение 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, квалификация на експерти от екипа и др.

Пример за такова несъответствие е, когато в офертите липсват данни за същността и обхвата на изпълняваните от експерта дейности, както и дали опитът на участника и/или неговите експерти е в идентична или сходна с предмета на поръчката дейност, съобразно поставените от възложителя условия.

В проверените процедури установихме случаи, в които избраните изпълнители не отговарят на изискванията за опит на предложените ръководители и/или членове на екипи в сходни дейности. От представените документи в офертата (ЕЕДОП и др.) и от съдържащата се в тях информация не е видно, че опитът на експертите отговаря на изискванията за вид и продължителност. В посочените случаи, назначената от възложител комисия не е изисквала допълнителна информация, съответно няма данни за извършвани проверки за съответствието с изискванията на възложителя и вместо участниците да бъдат отстранени, последните са определени за изпълнители, въпреки че не доказват заложените критерии за опит.

Например, при изискване експертът по част „Енергийна ефективност“ да притежава удостоверение „Обследване за енергийна ефективност на сгради и сертифициране на сгради“ или еквивалент, установихме, че в ЕЕДОП на участника и в документите към офертата му липсват данни за такова удостоверение.

Установихме, че избраният изпълнител не отговаря на изискването за опит в дейности, свързани с оценяване на съответствието на инвестиционни проекти и упражняване на строителен надзор при изпълнение на проектиране на определени сгради, включващи комбинация от следните дейности – абонатни станции, отоплителни и вентилационни инсталации, електрически инсталации. В ЕЕДОП на избрания изпълнител не е посочена информация за вида на проектите, на които е извършена оценка за съответствие, респективно на дейностите, на които е извършен строителен надзор.

Липсата на информация за съответствие с всички елементи на определените от възложителя условия за участие представлява основание за отстраняване на участника. Затова предоставената от участниците информация в ЕЕДОП и други документи от офертата подлежи на задълбочен и детайлен анализ при съблюдаване на конкретните условия на възложителя. Имаме случай, в който поради липсата на информация за опит в една от няколко дейности, определени от възложителя като кумулативно изискуеми за опита на участниците (а именно извършена подмяна на ВиК инсталация), изпълнителят не отговаря на изискването. В допълнение представените при подписване на договора документи също не съдържат данни за опита.

В поръчка за строителство е поставено условие участниците да са сертифицирани в областта на строителството по стандарт EN ISO 9001:2008 – система за управление на качеството или еквивалентен, като в случай на обединение изискването се отнася за участника/участниците, които ще извършват дейностите по строителство. Съгласно договора за създаване на обединението строителни и монтажни работи ще изпълняват всички съдружници в него. За един от съдружниците липсват данни за наличие на сертификат EN ISO 9001:2008 за системи за управление на качеството или еквивалентен. Вместо да бъде отстранен от процедурата, възложителят е сключил договор с този участник.

Сходен пример е нарушението да бъде избран за изпълнител участник-обединение, като не всички участници в обединението имат регистрация в ЦПРС за изпълнение на изискуемата

група и категория строежи, каквото изискване е налично в документацията за поръчката. Въпреки ограничителния характер на условието, комисията е била длъжна да го приложи стриктно.

Установихме и случай, в който в офертата и документите на участника и на използваното от него трето лице не се съдържат конкретни данни за изпълнението на изискването участниците да разполагат със собствен или нает експлоатационен център по смисъла на чл. 5, б. „в“ от Регламент (ЕО) №1071/2009 или да са възложили извършването на техническото обслужване и поддръжка на превозните средства, с които ще се осъществява превода, на физически или юридически лица, извършващи дейности по техническото обслужване и ремонт на пътни превозни средства.

Друг пример за този тип нарушение – констатирахме, че техническата оферта е предложен срок за изпълнение, който не отговаря на изискването за неговия минимум. В този случай допълнително сме установили, че друг участник е бил отстранен от участие в процедурата, тъй като предложеният от него срок за изпълнение на строителството е по-кратък от минимално допустимия съгласно техническата спецификация. Така освен, че избраният за изпълнител участник не отговаря на изискванията на възложителя, същият е третиран по-благоприятно от отстранения участник и е налице неравно третиране на участниците.

Установихме и случай, в който избраният за изпълнител не е отговорил на изискването да представи заверено копие от оторизационно писмо/сертификат или друг документ, издаден от производителя на МПС, предмет на доставка, удостоверяващо/и права за представителство и/или търговия. За доказване на посоченото изискване е представено писмо за упълномощаване от производителя, издадено в полза на лице, различно от участника.

Констатирахме и случаи, в които техническото предложение на избрания изпълнител не отговаря на изискванията от техническите спецификации. Такъв пример е установено несъответствие между срока от табличната и графичните части на линейния график, представен от участника. В линейния график не се съдържа изискващата се от възложителя информация за разпределението на ресурсите и работната сила, а именно среднодневна производителност, брой работници и необходима механизация (вид на механизацията и брой машини от съответния вид) за изпълнение на всеки от видовете строителни и монтажни работи.

Пример за несъответствие с изискванията на техническата спецификация констатирахме в поръчка, в която възложителят е дефинирал рискове при нейното изпълнение и е указал, че предложението на участника следва да съдържа за всеки един от тях аспектите на проявление и сфери на влияние; мерки за недопускане/предотвратяване на риска; мерки за преодоляване на последиците от настъпване на риска. В предложената от избрания изпълнител Концепция за управление на риска не са посочени изискуемите елементи за всеки един от определените рискове. Вместо да предложи участника за отстраняване, комисията го е допуснала до следващия етап от процедурата и впоследствие го е предложила за изпълнител.

В друга процедура техническото предложение на избрания изпълнител не съответства на предварително обявените условия от техническите спецификации за срок за подаване на месечен доклад за изпълнение на дейностите от предмета на поръчката и за съдържание на окончателния доклад за изпълнение на строителството. Части от техническото предложение на изпълнителя нямат отношение към предмета на поръчката. В допълнение ние установихме, че за подобни несъответствия на друг участник са поискани разяснения от комисията, докато за избрания участник оценителната комисия е направила заключение, че неговата оферта

отговаря на поставените изисквания на възложителя, което е в нарушение на принципите по в чл. 2, ал. 1, т. 1 от ЗОП.

Несъответствие с изискванията на възложителя установихме и в поръчка за услуги за анализи, в която избраният изпълнител е предложил повече от един водещ/основен стратегически документ в противоречие с изискванията в документацията по поръчката и разясненията към нея, съгласно които е допустимо посочването на само един водещ/основен стратегически документ. Комисията не е констатирала посоченото несъответствие и не е предложила участника за отстраняване на офертата като неотговаряща на изискванията. Други двама участници са били отстранени от участие в процедурата, като едно от основанията за отстраняването им е, че са предложили повече от един водещ/основен стратегически документ. Така освен, че избраният за изпълнител участник не отговаря на изискванията на възложителя, същият е третиран по-благоприятно от отстранените участници и е налице неравно третиране на участниците.

В поръчка за доставка избраният изпълнител не е доказал, чрез изискуемите от възложителя брошури, технически спецификации и др. документи наличието на функционалност за автоматично изключване при дисбаланс. В офертата се съдържат доказателства, че предложеното оборудване разполага с функционалност автоматичен баланс мониторинг. Комисията не е констатирала посоченото несъответствие, не е събрала доказателства дали функционалността автоматичен баланс мониторинг отговаря на изискуемото от възложителя изключване при дисбаланс и не е предложила участника за отстраняване на офертата като неотговаряща на изискванията. Специфичното в тази поръчка е, че друг участник е отстранен за сходно несъответствие. В офертата на отстранения участник има данни, че предложеното оборудване разполага с функционалност за „детекция при дисбаланс“, като комисията не е събрала доказателства или информация за съответствието на функционалността с изискуемата от възложителя и е отстранила участника. Следователно избраният за изпълнител участник не отговаря на изискванията на възложителя и същевременно същият е третиран по-благоприятно от отстранените участници и е налице неравно третиране на участниците.

Други примери за нарушения представляват случаите, в които изискуемите от възложителя технически параметри следва да се доказват от участниците с приложени към офертите брошури, технически спецификации или др. В една процедура установихме, че предложенията на участниците не са подкрепени с доказателства за всеки един от изискуемите от възложителя параметри, като липсват данни за броя на кадрите в секунда при пълна резолюция и дълбочина на изходен Bit на изискуемата камера на сканиращата система. След като самият възложител е преценил, че заложените в техническата спецификация минимални изисквания са важни и следва да бъдат видни от представените с офертата брошури, технически спецификации и др., то съответствието с това изискване стриктно следва да бъде осигурено от помощния орган.

Подобен случай е наличието на противоречие между характеристиките на предложеното оборудване в техническата оферта и характеристиките на оборудването в брошурите и спецификациите на производителя, като параметрите съгласно брошурите не съответстват на изискванията на възложителя. В конкретния случай избраният изпълнител не предоставил допълнителна информация и доказателства за това по какъв начин и дали е възможно предложеното от него оборудване да покрие изискванията на възложителя. В досието по процедурата липсват данни и доказателства и за извършени проверки или събрана допълнителна информация, която да докаже съответствието на предложението с изискванията на възложителя.

В одитните ангажименти установихме и случай, в който предложеното за доставка оборудване на съответства на изискуеми от възложителя технически параметри, като оферираният

артикул има по-големи от максимално допустимите от възложителя височина и тегло, а друг е с размери по-малки от минимално изискуемите от възложителя.

Пример за нарушение е представяне на ценова оферта, която не отговаря на изискванията към съдържанието, а именно при формиране на общата цена за изпълнение на договора участниците да включат в ценовото предложение като стойност и сумата за изпълнение на дейностите по информизиране и публичност.

Установени са 21 случая на нередности по т. 14 от Насоките на ЕК по следните оперативни програми:

Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020	6
Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020	10
Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020	2
Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020	1
Програма за трансгранично сътрудничество ИНТЕРРЕГ V-A Гърция -България 2014-2020	2

- неправилно прилагане от страна на комисията на определените от възложителя критерии за подбор, което е довело до неоснователно отстраняване на участници/кандидати – нарушение по т. 14 от Насоките на ЕК

Нарушение установихме в поръчка за строителство, в която е отстранен участник, тъй като не отговаря на изискване за опит в строителство, еднакво или сходно с предмета на поръчката. Мотивите на комисията са, че от представените от участника документи за реализиран обект не става ясно и не може еднозначно да се заключи, че някой от подобектите е изпълнен от един от съдружниците в участника-обединение. Ние установихме, че комисията е разполагала с необходимата информация, за да прецени съответствието на участника с всички поставени от възложителя изисквания – съответните обекти са били изпълнени в изискуемия период и попадат в определението за сходен предмет, посочено от възложителя.

В друг случай възложителят е поставил две кумулативни изисквания за специфичен опит към един от експертите – ръководител на проектантския екип. В рамките на процедурата по разглеждане на документите за съответствие с критериите за подбор комисията е установила, че един участник не е доказал съответствие с едното от двете кумулативни изисквания към посочения експерт. След като участникът е представил допълнителни документи, с които доказва съответствие с първото изискване към експерта, комисията е предложила участника за отстраняване поради несъответствие с второто изискване към същия експерт. Комисията не е установила втория недостатък при първоначалното разглеждане на документите и не е предоставила възможност за отстраняването му. Участникът не е разполагал с информация за втория недостатък и за необходимостта от отстраняването му, както и с право да представи документи по въпроса. С действията си комисията е нарушила чл. 54, ал. 7 и сл. от ППЗОП и принципа на равнопоставеност при провеждане на процедурата.

В процедура за възлагане на запазена поръчка комисията е отстранила участници, които не отговарят на изискванията да се ползват с преференциите на специализирани предприятия или кооперации на хора с увреждания. Отстраняването на участниците е неоснователно и незаконосъобразно, тъй като лицата нямат право на преференциално разглеждане на офертите, но имат право да участват в обществената поръчка на общо основание, след като е

установено, че няма подадена оферта от специализирано предприятие, което да отговаря на изискванията по чл. 12, ал. 5 и ал. 6 от ЗОП.

Друг подобен пример за нарушение е в поръчка, в която двама участници са отстранени с мотиви, че са регистрирани като специализирани предприятия по чл. 12, ал. 1 от ЗОП и като такива не отговарят на изискването да са регистрирани като специализирани предприятия или кооперации на хора с увреждания най-малко три години преди датата на откриване на конкретната процедура за възлагане на обществена поръчка. Отстранените участници не отговарят на изискването, тъй като тяхната регистрацията е извършена по-малко от три години преди датата на откриване на конкретната процедура и не биха могли да се ползват от предимството по чл. 12, ал. 5 от ЗОП пред останалите участници. Но участниците не са декларирали в ЕЕДОП, че участват в поръчката като специализирани предприятия и не са представили в офертите си изискуемата от възложителя декларация-приложение, че са запознати и отговарят на изискванията на разпоредбата на чл. 12, ал. 6 от ЗОП. Напротив, изрично единият участник е посочил, че въпреки че е регистрирано предприятие, не участва като лице по чл. 12, ал. 1, т. 1 от ЗОП, тъй като регистрацията е извършена по-малко от три години преди откриване на процедурата за обществена поръчка. Офертите е следвало да бъдат разгледани на общо основание.

В поръчка за строителство участник е отстранен, защото в представения линеен план-график е установена липса на количество и вид на механизацията. В документацията за поръчката няма изискване линеиният план-график да включва количество и вид на механизацията. Освен това в техническото предложение на отстранения участник са посочени инструменти, съоръжения и техническо оборудване за обекта, като техническото оборудване е изброено по вид и участникът е посочил механизацията на разположение на всеки от екипите по дни за изпълнение на съответните дейности.

Неоснователно отстранен участник установихме и в поръчка за строителен надзор, с мотива, че в техническото предложение не са описани акт 6 и съставянето на протоколи от изпитване и участникът е описал актуализация на техническите паспорти на сградите, вместо да опише съставянето на техническите паспорти на строежите. В обяснителна записка към техническото предложение е налична изисканата информация, като е описан Акт за приемане на земната основа и действителните котни на извършените изкопни работи (приложение № 6); посочено е изготвянето на протоколи от измервания и изпитвания в различни части; в обяснителната записка като основна дейност на строителния надзор в заключителния етап е посочено и изготвяне на технически паспорти на строежите. Действително, в обяснителната записка участникът е посочил, че ще актуализира техническите паспорти на сградите, но същото е във връзка с указания от документацията и проекта на договор, където възложителят е указал срок за актуализиране на техническия паспорт. Неясните и противоречиви указания на възложителя не могат да служат за основание за отстраняване на участниците.

Друг случай на нарушение е отстраняване на участници с мотив липса на подпис и печат на всяка страница на ценовото предложение. При проверката на ценовите предложения на участниците установихме, че същите се състоят от две страници и само първата страница не е подписана и подпечатана от участниците. Втората страница, която съдържа офериранията цена, е подписана и подпечатана. Двете страници са последователни и съставляват образец от офертата на участниците, като подписването и подпечатването на образца на последната страница е достатъчно да се приеме, че е налице волеизявление за сключване на договор и същото произхожда от лицето, представляващо участника, т.е. налице е валидна ценова оферта. В допълнение установихме, че ценовите предложения са подписани и от трима от членовете на комисията и в протоколите от работата на комисията няма констатации за

нарушена цялост на пликове. Следователно липсата на подпис и печат на първата страница от ценовото предложение не води до невъзможност да се разгледа и оцени офертата на участника.

Нарушение констатирахме и при отстраняването на участник по причина, че предложените срокове за извършване и оценка на съответствието на инвестиционен работен проект и за изготвяне на окончателен доклад и технически паспорт на строеж са различни от записаните в документацията за поръчката – първият да е не по-дълъг от 5 календарни дни след датата на предаване на инвестиционния проект и съгласувателните становища на изпълнителя, а вторият да е не повече от 14 календарни дни от съставяне на протокол за получаване на цялата необходима информация. Ние установихме, че отстраненият участник е предложил срок за извършване и оценка на съответствието на инвестиционен работен проект – не по-дълъг от 4 календарни дни и за изготвяне и предаване на възложителя на окончателен доклад и технически паспорт на строежа – не повече от 13 календарни дни. Участникът е направил предложение за срок за изпълнение на двете дейности, които са в рамките на максимално определените от възложителя. Изискването за срок „не по-дълъг от 5/14 календарни дни“ има за цел да не се оферират по-дълги, а не по-кратки срокове за изпълнение. Посочването на различен, по-кратък срок от 5/14 дни, не е основание за отстраняване.

Пропуск в работата на комисията установихме и при изискана обосновка за ценово предложение, което комисията е счела за по-благоприятно с повече от 20 на сто от средната стойност на предложенията на останалите участници. Установихме, че ценовото предложение на участника е с 19,59 % по-благоприятно от средната стойност на ценовите предложенията на останалите участници, следователно комисията неправилно е изчислила, че представеното от участника предложение е по-благоприятно и незаконосъобразно и е изисквала писмена обосновка за начина на образуване на предложението, като впоследствие го е отстранила от участие поради неприемане на получената обосновка.

В друга процедура участник е отстранен неоснователно, тъй като комисията е приела, че не отговаря на изискването за опит, тъй като не се е съобразил с вида и обема на необходимото учебно оборудване и обзавеждане, посочено в техническата спецификация. Съгласно обявлението и документацията за поръчката възложителят е определил като сходни дейности „доставка и монтаж на учебно оборудване и обзавеждане“. Обстоятелството, че участникът не е доставял „детски гардеробчета“, а „гардеробчета“, или не е доставял „скамейки“, но е доставял маси, столове, бюра за учебни заведения, не означава, че не може да изпълни поръчката. Комисията е търсила не сходство, а еднаквост във вида на доставените артикули, без да има правно основание за това.

Пример за неравно третиране установихме при отстраняването на участник с мотиви, че не е разгледал в техническото си предложение „Действия по прилагане на действащото законодателство и нормативните изисквания, относими към осъществяването на дейностите и под-дейностите, когато са предложени такива“. Офертата на отстранения участник съдържа раздел с наименование „Действия по закон и подзаконови нормативни актове“, като са описани действията по прилагане на Наредба № 3/31.07.2003 г., дейностите по извършване на строителен надзор в хронологичен ред от откриване на строителната площадка, извършването на проверки за установяване съответствието на строежа, надзор по изпълнението, проверки за спазване на изискванията по обезопасяване на строителната площадка и съоръженията, до изготвянето на окончателния доклад по чл. 168, ал. 6 от ЗУТ. Издаването на актовете и протоколите удостоверяват спазването на изискванията на чл. 169, ал. 1 и ал. 2 от ЗУТ и съставляват действия по прилагане на действащото законодателство и нормативните изисквания. Следователно мотивите на комисията за отстраняването са необосновани.

Същевременно при проверката на офертата на избрания за изпълнител установихме, че разгледаната от изпълнителя мярка не отчита спецификата на възлаганите работи, не е насочена към конкретната обществена поръчка и не се отнася до предложените за изпълнение дейности и под-дейности (а само за една от тях). Участникът се е ангажирал да се запознае с приложимото законодателство, а съгласно указанията на възложителя следва да се предложат действия по прилагането му спрямо предмета на поръчката. Следователно техническото предложение на изпълнителя не отговаря на минималните изисквания на възложителя. Независимо от това, комисията е предложила този участник да бъде избран за изпълнител, като той е третиран по-благоприятно от отстранения участник.

Посоченият тип нарушение сме установили и в поръчка, в която е отстранен участник, тъй като не е идентифицирал и посочил допълнителни стратегически документи за предлаганите от него допълнителни хоризонтални политики. От анализа на изискванията на документацията за участие е видно, че са налице две групи изисквания – такива, чието неизпълнение води до отстраняване, и такива, които оказват влияние върху оценката на предложението. Предлагането на допълнителни хоризонтални политики е свързано с оценката на предложението, като участникът е предложил множество допълнително хоризонтални политики, за част от които не са посочени допълнителни стратегически документи. Следователно комисията е трябвало да не признава предложените допълнителни политики, които не отговарят на условията за оценка, и да оцени тези, които отговарят на изискванията от документацията и методиката за оценка, а не да отстрани участника без наличието на правно основание.

Установени са **17** случая на нередности по т. 14 от Насоките на ЕК за неоснователно отстраняване по следните оперативни програми:

Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020	1
Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020	14
Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020	2

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

При проверката на работата на комисията установихме, че при оценката на офертата не са спазени относителните тежести на показателите, посочени в документацията за поръчката. При изчисляването на оценката по един от показателите – „Структура и капацитет на участника”, комисията е изчислила грешно сбора от точките по подпоказател професионална компетентност за двама от предложените от участника експерти, като е присъдила 20 точки, вместо 13 съгласно предвидената в методиката за оценка на офертите скала за оценяване. При правилно прилагане на методиката за оценка на офертите за изпълнител на обществената поръчка е следвало да бъде определен участникът, класиран от комисията на второ място.

Установен е **1** такъв случай по Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020.

- изменение на офертата на избрания изпълнител при оценяването и/или подписване на договора с възложителя – нарушение 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. Например в досието по процедурата не са налични документи, че

при сключване на договора за обществена поръчка третите лица нямат задължения към общината по седалището им по смисъла на чл. 54, ал. 1, т. 3 от ЗОП.

В поръчка с предмет оценка на съответствието и строителен надзор и обособени позиции избраният за изпълнител по една от позициите не е представил документи, които доказват съответствие с поставения критерий за подбор за изпълнена поне една дейност за оценяване на съответствието на инвестиционните проекти и упражняване на строителен надзор, извършена при изпълнение на ново строителство и/или преустройство/реконструкция/основен ремонт на сгради III категория. Избраният за изпълнител по друга от обособените позиции е декларирал в ЕЕДОП екип от експерти, част от които не са вписани в списъка на екипа на правоспособните физически лица, неразделна част от Удостоверението/Лиценза за осъществяване на оценяване на съответствието на инвестиционните проекти и/или упражнява строителен надзор, съгласно поставеното от възложителя изискване.

При одитите през 2020 г. сме установили общо **два** случая, подобни на описаните по-горе, един по Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 и един по Оперативна програма „Региони в растеж“ 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.

При проверките Одитният орган акцентира и върху сключването и изпълнението на договора за обществена 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, възложени по реда на ЗОП, 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 – за нарушения 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 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, или такава е начислена, но не в предвидените в договора размери, а по-малки.

Пример за нарушения от втората подгрупа е замяна на един от предложените експерти с нов, който не отговаря на условията за опит за този експерт и/или не отговаря на изискванията на възложителя за професионална компетентност. В допълнение в една процедура сме установили, че функциите на ръководител на обекта са изпълнени от допълнително определения ръководител обект, а не от първоначално определения експерт. Предвид

изложено на практика не е допълнен екипът за изпълнение на поръчката, а е заменен първоначално определеният ръководител обект с нов експерт, който не отговаря на условията на възложителя за опит.

В цитираните случаи е направена преценка, че ако новите условия относно срока за изпълнение и опита на 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.

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

- Сключване на допълнително споразумение към договора за обществена поръчка, с което е удължено времето за завършване на обекта и е допълнено приложението към офертата, с която се обособяват 6 подобекта в предмета на поръчката. Така се създава възможност за изплащане на задържаните суми не след завършването и приемането на целия обект, както е заложено в договора, а след приемането на всеки подобект. В тази връзка са налице финансови ползи за изпълнителя, възникнали в резултат на допълнителното споразумение;

- Нарушение е, когато при изпълнението на договора е доставена техника, която не е включена в предмета на поръчката и офертата на изпълнителя;

- В процедура за сключване на рамково споразумение, свързано с доставка на 10 типа оборудване, установихме, че в резултат на проведен вътрешен конкурентен избор на изпълнител за сключване на конкретен договор е сключен договор само за един от типовете оборудване. Стойността на договора е три пъти по-голяма от прогнозната стойност на процедурата. Със сключването на цитирания договор са изменени условия, които, ако са били част от процедурата за възлагане на обществена поръчка, биха разширили кръга на участниците и е изменен кръгът на потенциалните участници, които биха могли да участват при обявена друга стойност и/или обем на поръчката. Промяната прави изпълнения договор съществено различен по характер от сключеното рамково споразумение съгласно първоначалните условия;

- Установен е и случай, в който представената банкова гаранция за изпълнение на договора е с изтекъл срок на валидност, като изпълнението на договора не е обезпечено и по този начин са променени първоначалните условия по процедурата.

През 2020 г. Одитният орган е установил **девет** нередности, свързани със сключването и изпълнението на договорите за обществени поръчки, възложени по следните оперативни програми:

Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020	1
Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020	3
Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020	3
Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020	1
Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020	1

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

При одитните ангажименти от 2020 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 **10 %** спрямо общия брой проверени процедури. Проверени са общо **41** процедури за избор на изпълнител, като **35** от тях са по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020. При възлагането и изпълнението договори по реда на ПМС № 160/2016 установихме следните нередности:

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 2020 г. сме установили две групи отклонения:

- Непропорционални изисквания относно икономическите и финансови способности на кандидатите

Съгласно чл. 3, ал. 15 от ПМС № 160/2016 г. изискуемият оборот, който се отнася до предмета на поръчката, не може да надвишава повече от два пъти прогнозната стойност на процедурата или на съответната обособена позиция, в случай че процедурата е с обособени позиции.

При поръчка за доставка с предмет, разделен на обособени позиции, бенефициентът е поставил изискването кандидатът да има общ оборот за последните три приключили финансови години не по-малък от два пъти стойността на процедурата. Бенефициентът не е ограничил възможността да бъдат подавани оферти за една или повече обособени позиции. Поставеното изискване за общ оборот не по-малък от два пъти стойността на процедурата, вместо на съответната позиция, е незаконосъобразно и поставя в по-неблагоприятно положение кандидатите, които участват само за някоя/и от обособените позиции.

Друг пример на ограничително изискване е условието общият оборот на кандидата за последните три приключили финансови години да е равен на минимум 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 ограничават участието на лицата в процедурата. Следва да се отчете и обстоятелството, че предметът на възлагане е еднотипен и е свързан с доставка и въвеждане в експлоатация на различен вид машини за различните обособени позиции. Целта на допустимите по ПМС № 160/2016 г. изисквания за икономическо и финансово състояние е да се удостовери дали заинтересованите стопански субекти притежават необходимите финансови и икономически възможности за изпълнение на доставката. 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.

Грешките от този вид съставляват 75 % от установените нарушения.

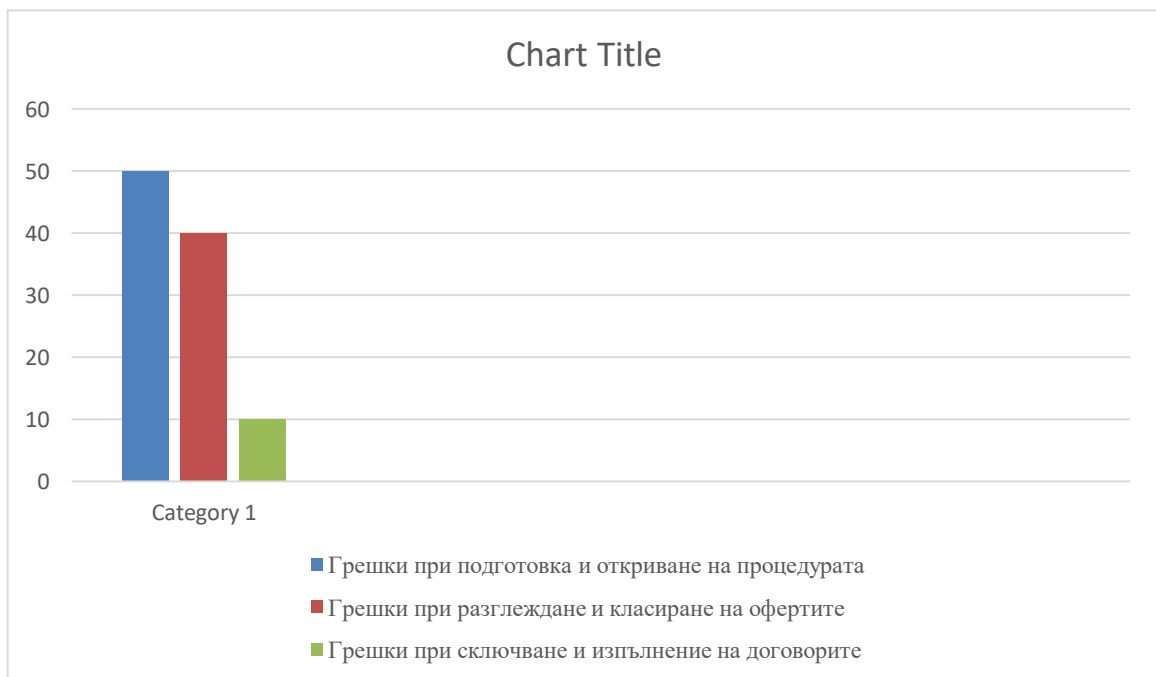
- Непропорционални изисквания относно техническите възможности на кандидатите

При определянето на изискванията към техническите възможности на кандидатите бенефициентът е изискал опит в поне три сходни договора с предмета на поръчката. Условието е 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 само в рамките на 1 или 2 договора (дори и с множество доставки в рамките на един договор), няма да могат да покрият изискванията.

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 2020 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 31 проекта. По време на одитните ангажименти одиторите са извършили проверки на 80 процедури за избор на изпълнител, възложени по PRAG (версии 2016.0, 2018.0 и 2019.0), в т.ч. 2 международни открити тръжни процедури, 15 местни открити тръжни процедури, 24 конкурентни договорни процедури и 39 избора на изпълнител с една оферта, в резултат на които са сключени 82 договора с изпълнители. Извършена е проверка и на 4 открити процедури за избор на изпълнител по ЗОП.

При извършените проверки Одитният орган е формулирал 10 констатации за нередности. Предложено е прилагане на финансови корекции върху разходите по договори, сключени в резултат на проверени 7 процедури за възлагане на доставки, услуги и 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

Голям дял от установените нарушения в практиката на Одитния орган до момента е свързан с подготовката на процедурата и нейното обявяване, т.е. при формулиране на нейния предмет, критериите за подбор и възлагане, техническите спецификации.

Грешките при подготовката на документацията са приблизително 50 % от общия брой на установените отклонения при процедури за избор на изпълнител по практическото ръководство за договорни процедури за външни действия на ЕС (PRAG).

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 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.

В резултат на извършените през 2020 г. проверки сме установили 3 нарушения, свързани с определянето на условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата.

Този тип пропуски, както и при другите режими за възлагане/избор на изпълнител най-често са свързани или с формулировката на критериите за подбор на участниците. 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 третираат равнопоставено различните видове участници – национални и чуждестранни, физически, юридически лица и техни обединения, като се спазват и отчитат особеностите на Практическото ръководство.

- Непропорционални изисквания относно техническите възможности на участниците

Установихме и случай на неясни и ограничителни изисквания към техническите и професионални възможности на участниците.

При участие в поръчка за доставка на сметоизвозващи камиони е изисквано участниците да имат опит в доставката на сходни превозни средства на територията на конкретна държава, като по този начин неправомерно е ограничено участието на кандидати, изпълнили сходни доставки в друга държава. Същевременно възложителят е изискал опитът да е придобит в изпълнение на доставки в полза на определен тип организации – институции на местно самоуправление, с което е ограничено участието на кандидати с опит в доставките за органи на централната власт или компании, извън обхвата на местното самоуправление. Видът на учреждението или икономическия оператор, който получава доставката, не е критерий за качеството на придобития опит и не доказва способността на кандидата да изпълни предмета на поръчката. В допълнение възложителят е изискал опитът да е придобит в изпълнение на поръчки, възложени в резултат на тръжни процедури, финансирани по програма IPA или друга донорска програма или еквивалентни правила. Поставеното изискване не е относимо към предмета на поръчката, тъй като източникът на финансиране не оказва влияние върху качеството на придобития опит.

- Непропорционални изисквания относно професионалната квалификация и опита на експертите

Установихме два случая, в които възложителят е поставил различни изисквания за професионална способност спрямо участниците юридически лица и участниците физически лица, които не са обосновани от спецификата на поръчката и по този начин е допуснато ограничение на конкуренцията и нарушение на принципа за равно третиране на участниците. Поставените различни изисквания касаят броя на служителите, с които трябва да разполагат кандидатите, за да изпълнят поръчката (например 2 служители за юридически лица и 3

служители за физически лица) или професионалната квалификация и опита на експертите. Например кандидатът юридическо лице следва да разполага с ключови експерти в конкретни области за изпълнение на поръчката (ръководител проект; експерт по географска информационна система; експерт по геобаза данни, експерт по телекомуникации) с конкретно и подробно определени от възложителя професионална квалификация и опит, докато кандидатът физическо лице следва да е мениджър, разполагащ с 1 служител в област, сходна с предмета на поръчката.

Изброените отклонения са в нарушение на т. 2.6.11.1 от Практическото ръководство (версии 2018.0 и 2019.0) и водят до ограничаване на достъпа на икономическите оператори до конкретната процедура за възлагане, ограничават конкуренцията и нарушават основни принципи на европейското законодателство.

1.2. Нарушения при 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.

Установихме един случай, в който при конкурентна договорна процедура за доставка на оборудване възложителят е включил в предмета на поръчката различни по характер доставки (лаптоп, персонални компютри, мултифункционално устройство, климатици, чинове, маси, гардероб, мултимедиен монитор и проектор, аудио система и т.н.). Тези доставки представляват интерес за различни категории икономически оператори, с различен опит и компетентности. Посоченото отклонение е в нарушение на т. 2.6 и т. 4.5 от Практическото ръководство и ограничава участието на потенциални кандидати, които имат интерес към изпълнение само на част от доставките и извършват други дейности (например доставка на компютри, доставка на таблети, доставка на чинове, доставка на климатици) да представят оферта за целия предмет на поръчката.

Друг пример е в поръчка за доставка на автомобил с висока проходимост, в която възложителят е определил техническите спецификации твърде конкретно и с това е ограничил конкуренцията. Посоченото отклонение е довело до представяне на оферти за доставка на конкретна марка автомобили.

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 2020 г. проверки сме установили и 4 нарушения за избор на изпълнител, който не отговаря на предварително определените изисквания.

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).

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.

Установили сме три случая, в които избраният изпълнител не отговаря на заложените изисквания за технически способности, а именно да докаже опит в извършването на сходни на предмета на поръчката услуги или доставки. При установените нарушения липсват доказателства за изпълнение на доставки или услуги, чиито предмет или стойност да отговарят на предварително заложените изисквания. Изброените отклонения са в нарушение на т. 2.4.11.1 и т. 2.8.3 от Практическото ръководство (версия 2016.0) и представляват изменение на критериите за подбор след отваряне на офертите, което води до некоректно допускане на офертата до оценка.

При оценката на техническите оферти, която се извършва след проверката за административно съответствие, установихме едно нарушение на т. 4.3.9.7 от Практическото ръководство (версия 2018.0), а именно неизпълнение на задължението на комисията да класира и предложи за изпълнител участника, чиято техническа оферта отговаря на минималните технически изисквания. В установения случай е представена оферта, която не отговаря на заложените от възложителя технически параметри на превозното средство, предмет на доставка. В допълнение избраният изпълнител не е отговорил и на изискването за представяне на професионални сертификати с обхват, сходен с предмета на поръчката.

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.

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 нарушения по т. 23 от Насоките.

Констатирани сме една нередност от този вид при доставка на пожарно превозно средство - моделът и техническите параметри на доставения автомобил се различават съществено от тези на предложението в офертата, като промяната на модела не е съпроводена със съответна промяна в цената на договора. Поставеното изискване за срока за изпълнение на доставката също не е спазено, като е допуснато забавено изпълнение повече от 6 пъти в сравнение с първоначално предвидения срок. Не са спазени общите условия за прекратяване на договора в случай на неизпълнение поради непредвидено обстоятелство. По този начин допуснатото изменение е довело 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. Посоченото отклонение е в нарушение на т. 2.10 и 2.10.1 от Практическото ръководство (версия 2016.0) и представлява незаконосъобразно изменение на договора за обществена поръчка.

IV.4 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ИЗВЪН ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ

В резултат на извършената одитна дейност през 2020 г. Одитният орган е установил 14 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	3
Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020	3
Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020	4
Програма за трансгранично сътрудничество ИНТЕРРЕГ Балкани – Средиземно море 2014-2020	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.

Установихме случай на увеличение на разхода по някои бюджетни редове (превишение над максимално допустимите разходи), което не е в съответствие с условията за кандидатстване и е изрично забранено от тях, поради което извършеният разход е конкретно недопустим.

В друг случай констатирахме промяна на стойностите по бюджетни пера, която представлява нарушение на изискването да не се допускат изменения в договора за безвъзмездна помощ, които водят до прехвърляне на средства между разходи, попадащи в различен режим на държавна помощ. Нарушението е свързано с прехвърляне на средства от разходи при приложим режим „регионална инвестиционна помощ“ към разходи с режим на финансиране помощ „*de minimis*“.

Недопустим разход е и извършено плащане от страна на бенефициент, възложил доставка на техника на изпълнител, с когото са „свързани лица“ по смисъла на § 1 от ДР на ТЗ. Разходът е незаконосъобразен, тъй като управителят на бенефициента има дялово участие както в капитала на бенефициента, така и в капитала на изпълнителя на доставката и между тях могат да се уговорят условия, различни от обичайните, което е в нарушение на законовата забрана.

Наличие на недопустим разход установихме и при отчетени разходи за вътрешен транспорт от служебна командировка на експерти в чужбина, които са на стойност, по-малка от 30 на сто от размера на дневните пари и не са извършени за транспорт от летището до населеното място. Установеното е в нарушение на чл. 18, ал. 2 от Наредбата за служебните командировки и специализации в чужбина, поради което разходът е недопустим.

Констатирахме случай на недопустими разходи във връзка с дейности по писмен превод, при които бенефициентът не е извършил необходимото проучване и не се е съобразил с пазарните цени за извършване на писмен превод, в резултат не е спазен принципът за добро финансово управление. Във връзка с установеното от нас завишение на разхода за писмен превод е предложено за допуснатото нарушение да бъде приложена финансова корекция от 10 % от стойността на разходите за писмен превод по одитирания договор, в съответствие с т. 2 от 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.

Друг пример на нарушение е свързан с липса на одитна следа и разминаване в информацията по разходооправдателните документи, отчетените и действително отработени часове по проекта. При проверката на искане за плащане по проект установихме, че данните за верифицираните и сертифицирани разходи за възнаграждения на експерти по него не съответстват на действително отработените часове по проекта, съгласно приложени отчети за изпълнени дейности от лицата. Съгласно представените разходооправдателни документи на експертите са начислени и изплатени разходи за повече от действително отработените от тях часове, поради което разликите между изплатените и действително отработените часове не могат да се финансират по проекта.

Констатирахме недопустим разход поради приключил договор за изплащане на възнаграждение на физическо лице за отглеждане на дете, в качеството му на професионално приемно семейство. При одита на проекта установихме, че договорът с физическото лице е прекратен през юли, независимо от това на лицето са изплатени средства за месец август.

Сходен на горния случай е заплащане на възнаграждение на служител на бенефициента за период, в който лицето е било в платен отпуск поради временна нетрудоспособност. Съгласно установените правила отчетените часове за периода на нетрудоспособността на служителя са недопустими за финансиране.

Има и случаи на верифицирани и сертифицирани разходи за възнаграждения за дни, за които не са представени разходооправдателни документи, както и такива, доказващи основанието за изплащането на възнагражденията. В резултат на липсата на основание за изплащане на възнагражденията и на доказателства за законосъобразността им сме заключили, че цитираните разходи са недопустими за финансиране.

В един от проверените проекти установихме, че разходите за задължителни осигурителни вноски за сметка на работодател за няколко служителя не съответстват на реално начислените и изплатени от бенефициента средства за осигуровки. Осигурителните вноски, предявени за възстановяване, са определени върху доход, който е по-висок от максималния осигурителен праг.

В друг случай установихме, че са изплатени повече пари за дневни на основание чл. 19, ал. 1 от Наредбата за командировките в страната на командирвания служител от действително продължилия период на командировката. Разликата между реално дължимите средства за дневни за действителния период на командировка и отчетените и сертифицирани средства за по-големия некоректен период е недопустим за финансиране разход.

При изпълнение на одитните ангажименти установихме и случай, в който е надвишен процентът на допустими непреки разходи за информация и комуникация, които са определени до 1 на сто от общите допустими разходи по проекта. В искането за плащане са отчетени и сертифицирани повече от 1% непреки разходи от допустимите за финансиране разходи по проекта.

Специфичен случай на недопустими разходи е включването на разход в искане за плащане, без да е отразена наложената от Управляващия орган финансова корекция за 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, като в този случай не се издава отделно решение за определяне на финансова корекция.

Аналогично, при хипотезите на доналагане на финансови корекции, допълнително приложената финансова корекция трябва да се отрази върху разходите по засегнатия договор, в противен случай поисканият за финансиране разход е недопустим.

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: нарушена мазилка, счупени тоалетни чинии в санитарните възли, течове от батериите и сифоните, течове от козирки, неработещи ел. контакти, липса на плочи от настилка, изсъхнали растения, пукнатини на пътя, силно затревени банкети, смъкната земна основа, потънали и наклонени вибробетонени павета и бетонови бордюри и образувани фуги, разрушени части от тротоар, пукнатини във фасадна мазилка, счупен стъклопакет, незавършена подова настилка 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 шестата счетоводна година и одитирани през 2020 г. В резюме те са следните:

- Изключителна сложност на предвидените в законодателството процедури за избор на изпълнител, които в максимална степен затрудняват задължените субекти;
- Множеството промени на нормативната уредба в областта на обществените поръчки, включително при избора на изпълнител от бенефициенти, които не са възложители по ЗОП;
- 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 2020 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 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.