

ИНФОРМАЦИЯ

най-често срещаните нередности при изпълнение на проекти, съфинансирани от Структурните инструменти на Европейския съюз, установени от Одитния орган

Тази информация е подготвена на база на анализ на нередностите, установени от Одитния орган при извършването на одити на проекти през 2010 г. и има за цел да подпомогне бенефициентите по оперативните програми в управлението и законосъобразното разходване на средствата от Структурните и Кохезионния фондове.

В рамките на изпълняваните одитни ангажменти Одитния орган е установил нередности, които условно могат да се разделят в три групи:

- нередности, свързани с възлагането на обществени поръчки;
- нередности, свързани с допустимостта на отчетените разходи;
- слабости със системен характер.

I. НЕРЕДНОСТИ, СВЪРЗАНИ С ВЪЗЛАГАНЕТО НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

В резултат на извършените одити на операциите през 2010 г. може да се обобщи, че най-често срещаните нередности са свързани с възлагането на обществени поръчки, като установените от одиторите случаи могат да се групират по следния начин:

- Нередности, свързани с подготовката и откриването на процедурите за възлагане на обществени поръчки;
- Нередности, свързани с провеждането на процедури за възлагане на обществени поръчки;
- Нередности, свързани с изпълнението на договори за обществени поръчки.

Различните видове нередности ще бъдат анализирани последователно в изложението в рамките на посочените по-горе групи.

1. Нередности, свързани с подготовката и откриването на процедурите за възлагане на обществени поръчки

1.1. Критерии за подбор и документи за доказването им

1.1.1. Обявяване на критериите за подбор и документите за тяхното доказване

Съгласно чл. 25, ал. 2, т. 6 от Закона за обществените поръчки (ЗОП, ДВ, бр. 94/2008 г.) възложителите са длъжни да посочат в обявлението за обществена поръчка критериите за подбор, когато са определили такива, както и документите, с които те се доказват.

Одиторите са установили следните случаи на нарушаване на цитираната разпоредба:

- в обявлението за обществената поръчка се посочват някои от документите по чл. 50, ал. 1 и чл. 51, ал. 1 от ЗОП, без да се определят критерии за подбор.
- в обявлението за обществената поръчка документите за доказването на критериите за подбор се посочват общо само чрез цитиране на чл. 50 и чл. 51 от ЗОП, без да се дава информация за конкретно изискуемите документи.
- в документацията за участие се посочват критерии за подбор и/или документи за доказването им, които не се съдържат в обявлението за обществена поръчка.

Член 25, ал. 2, т. 6 от ЗОП дава възможност на възложителите да преценят дали да определят критерии за подбор, а именно минимални изисквания към финансовото и икономическо състояние на участниците, към техните технически възможности и професионална компетентност, или не. Ако възложителите решат да се възползват от тази възможност, те са длъжни в обявлението за обществената поръчка да посочат две групи обстоятелства – 1) определените критерии за подбор от една страна и 2) документите за доказването им по чл. 50 и чл. 51 от ЗОП от друга страна. И двете групи обстоятелства подлежат на задължително посочване в обявлението за обществена поръчка. **Възложителите следва да имат предвид, че нямат право в документацията за участие да включват други минимални изисквания към годността на участниците, включително и документи за доказването им, които не са посочени в обявлението за обществена поръчка.**

1.1.2. Дискриминационни критерии за подбор и/или документи за доказването им

Съгласно чл. 25, ал. 5 от ЗОП възложителите нямат право в документацията за участие, включително обявлението за обществена поръчка да включват условия или изисквания, които дават предимство или необосновано да ограничават участието на лицата в обществената поръчка.

Съгласно чл. 25, ал. 6 от ЗОП критериите за подбор и документите за доказването им трябва да съответстват на сложността на предмета и на обема на обществената поръчка.

Одиторите са установили следните случаи на нарушаване на цитираните разпоредби:

- Изискването за реализиран оборот от дейността на участника прекомерно надвишава прогнозната стойност на обществената поръчка;
- Изискване за доказване на прекомерен брой изпълнени договори, сходни с предмета на поръчката;
- Изискване техническото оборудване да е само собствено, без да се дава възможност да се ползва наето или друго разполагаемо оборудване;
- Определяне на различни критерии за подбор за различните видове участници – обединения от физически и юридически лица, неригистрирани като юридически лица, и участници, които не са обединения.

1.1.3. Несъответствие между посочените в обявлението за обществена поръчка критерии за подбор и документи за доказването им и тези, посочени в документацията за участие

Съгласно чл. 25, ал. 2, т. 6 от ЗОП възложителят е длъжен да посочи в обявлението за обществена поръчка всички критерии за подбор и документите за доказването им.

Одиторите са установили следните случаи на нередности:

- в документацията за участие са определени други изисквания към финансовото и икономическо състояние, технически възможности и професионална компетентност на участниците, които не фигурират в обявлението за обществена поръчка;
- в документацията за участие са посочени други и/или допълнителни документи за доказване на минималните изисквания по чл. 25, ал. 2, т. 6 от ЗОП, изброени в обявлението за обществена поръчка.

В тази връзка не е правилно в документацията за участие да се въвеждат други критерии за подбор и документи за доказването им, които не фигурират в обявлението. По този начин се ограничава правото на лицата да вземат решение дали да участват в процедурата за възлагане на обществената поръчка въз основа на информацията, съдържаща се в обявлението за нея. Смыслът на публичното обявяване на тази информация именно в тази форма (обявлението за обществена поръчка) е да се даде възможност на потенциалните участници да преценят дали отговарят на изискванията на възложителя и да решат дали да участват в нея, без да извършват никакви разходи за това.

Съгласно Насоките за определяне на финансовите корекции, които трябва да се прилагат спрямо разходите, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд, при неспазване на правилата относно обществените поръчки на Европейската комисия (COCOF 07/0037/03-BG) в зависимост от финансовото влияние финансовата корекция за нарушения в тази област може да достигне 25 % от стойността на договора за обществена поръчка.

1.2. Критерий за оценка икономически най-изгодна оферта и показатели за оценка

1.2.1. Обявяване на показателите за оценка в обявлението за обществена поръчка

Съгласно чл. 25, ал. 2, т. 10 от ЗОП в обявлението за обществена поръчка задължително се дава информация за критерия за оценка, избран от възложителя, както и за показателите за оценка и тяхната относителна тежест, когато критерият за оценка е икономически най-изгодна оферта.

Одиторите са установили случаи, в които възложители не обявяват показателите за оценка при критерий за оценка икономически най-изгодна оферта. По този начин се ограничава възможността на лицата да преценят дали отговарят на изискванията на възложителя въз основа на информацията, съдържаща се в обявлението за обществена поръчка, и да решат дали да участват в процедурата.

1.2.2. Определяне на показатели за оценка, които представляват критерии за подбор

Съгласно чл. 25, ал. 7 от ЗОП възложителите нямат право при критерий за оценка икономически най-изгодна оферта да включват като показатели критерии за подбор на участниците.

Одиторите са установили случаи, в които като показатели или подпоказатели за оценка са определени изисквания, които се отнасят към финансовото и икономическото

състояние на участниците, техните технически възможности и професионална квалификация. Като показатели са определени например брой сключени договори, трудов стаж на експертите от екипа, който ще бъдат ангажирани в изпълнението на поръчката, необходима техника и т.н.

В § 1, т. 8 от ДР на ЗОП е дадена легална дефиниция за „икономически най-изгодна оферта“. Съгласно нея показателите за оценка следва да са свързани пряко с обекта на обществената поръчка и да са в една от изброените насоки, а именно – качество, цена, технически преимущества, естетически и функционални характеристики, характеристики, свързани с опазване на околната среда, оперативни разходи, гаранционно обслужване и техническа помощ, срок за изпълнение и други. От друга страна следва да се има предвид, че показателите за оценка се прилагат към онези част от офертата на участника, която съдържа конкретното предложение за изпълнение на обществената поръчка, а не към документите по чл. 50 и чл. 51 от ЗОП, които се изискват за доказване на критериите за подбор на участниците.

1.2.3. Методика за оценка, която не дава точни и ясни указания за изчисляване на оценките по всеки показател и комплексната оценка на офертите

Съгласно чл. 28, ал. 5 от ЗОП методиката за оценка на офертите следва да съдържа точни указания за определяне на оценката по всеки показател и за определяне на комплексната оценка на офертата.

Одиторите са установили следните случаи на нередности:

- Методиката не съдържа ясно указание за начина на присъждане на оценките на всички разгледани оферти. Посочва се, че по показателя се присъждат до N т., като по този начин се дава възможност на членовете на комисията по своя преценка да определят размера на точките, който да присъдят;
- Методиката съдържа показатели за оценка, които са неясни, като например – „Обосновка на разбирането на кандидата за ключовите моменти, рисковете и допусканията, които са от съществено значение за постигане целите на договора“; „Популяризиране на получената подкрепа“. На практика от документацията за участие и от самата методика за оценка не става ясно какво на практика следва да предложат участниците, за да получат максимален брой точки по показателя.

Цитираната по-горе правна норма изисква възложителите да дадат ясни и точни указания за начина на присъждане на оценките в методиката за оценка. За да се осигури при присъждането на оценките спазване на принципите по чл. 2 от ЗОП, а именно публичност и прозрачност, равнопоставеност и недопускане на дискриминация, трябва оценяването да е обвързано от обективни обстоятелства предварително определени и оповестени от възложителя в методиката за оценка. Това означава, че е неправилно резултатите от оценяването да се поставят в зависимост от субективната преценка на членовете на комисията.

Съгласно Насоките за определяне на финансовите корекции, които трябва да се прилагат сп. рамо разходите, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд при неспазване на правилата относно обществените поръчки на Европейската комисия (COCOF 07/0037/03-BG) в зависимост от финансовото влияние финансовата корекция за нарушения в тази област може да достигне 25 % от стойността на договора за обществена поръчка.

2. Нередности, свързани с провеждането на процедури за възлагане на обществени поръчки

2.1. Неоснователно отстраняване на участници и оферти от процедурата

В чл. 69, ал. 1 и чл. 70, ал. 3 от ЗОП са уредени изчерпателно основанията за отстраняване на участниците и офертите в процедурата.

Одиторите са установили следните случаи на нередности:

- Неоснователно отстраняване на участници за неизпълнение на несъществени изисквания на възложителя – например за това, че не са подписани и подпечатани всички страници от офертата на участника;
- Неоснователно отстраняване на участници с мотив, че не са представили изискван документ, а в действителност същият се съдържа в офертата;
- Неоснователно отстраняване на участници с мотив, че не отговарят на обявените критерии за подбор – например неоснователно неприемане на документи, представени за доказване на съответното изискване.
- Неоснователно отстраняване на участници с мотив, че предлаганата от тях цена е необичайно ниска. Като база за изчисляване на средната цена на останалите оферти неправилно е взета цената на всички отворени ценови предложения, а не само тези, които отговарят на изискванията на възложителя и са допуснати до оценяване.

2.2. Неоснователно неотстраняване на участници и оферти от процедурата

Както вече е посочено в предходната част в чл. 69, ал. 1 и чл. 70, ал. 3 от ЗОП са уредени изчерпателно основанията за отстраняване на участниците и офертите в процедурата.

Одиторите са установили следните случаи на нередности:

Въпреки, че участникът или неговата оферта не отговарят на изискванията на възложителя, същият не е отстранен – комисията не е установила, че не са представени всички изискуеми документи или неправилно е приела, че представените документи доказват изпълнението на изискванията на възложителя.

2.3. Неточно прилагане на методиката за оценка на офертите

Съгласно чл. 71, ал. 1 от ЗОП комисията разглежда допуснатите оферти и ги оценява в съответствие с предварително обявените условия.

Одиторите са установили следните случаи на нередности:

- Не са присъждани от членовете на комисията оценки по всички показатели, съдържащи се в методиката за оценка;
- Присъдените по показателите оценки не съответстват на качеството на предложението за изпълнението на поръчката, което е оценявано.

При разглеждане и оценка на офертите комисията е длъжна стриктно да се придържа към условията на възложителя, които е обявил в документацията за участие при

откриване на процедурата. Затова допуснатите до участие оферти е необходимо да бъдат оценени при точно прилагане на съдържащия се в методиката за оценка начин, а именно да се присъждат оценки по всички показатели за оценка при задълбочен анализ на предложенията, съдържащи се в офертите на участниците.

Съгласно Насоките за определяне на финансовите корекции, които трябва да се прилагат сп. рамо разходите, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд при неспазване на правилата относно обществените поръчки на Европейската комисия (COCOF 07/0037/03-BG) в зависимост от финансовото влияние финансовата корекция за нарушения в тази област може да достигне 25 % от стойността на договора за обществена поръчка.

3. Нередности, свързани с изпълнението на договори за обществени поръчки

3.1. Изменение на сключения договор

Съгласно чл. 43, ал. 1 от ЗОП договорите за обществени поръчки не могат да се изменят. Предвидени са и изключения от тази забрана в чл. 43, ал. 2, т. 1-3 от ЗОП.

Одиторите са установили изменения на съществени части от договорите за обществени поръчки, без да е налице основание за прилагане на изключенията по чл. 43, ал. 2 от ЗОП. *Например:* изменение на срока на договора, без да са възникнали обстоятелства, които могат да се квалифицират като непреодолима сила. Освен това предложението за срок за изпълнение на договора е било предмет на оценка в рамките на процедурата.

Съгласно Насоките за определяне на финансовите корекции, които трябва да се прилагат сп. рамо разходите, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд при неспазване на правилата относно обществените поръчки на Европейската комисия (COCOF 07/0037/03-BG) в зависимост от финансовото влияние финансовата корекция за нарушения в тази област може да достигне 25 % от стойността на договора за обществена поръчка.

II. НЕРЕДНОСТИ, СВЪРЗАНИ С ДОПУСТИМОСТТА НА ОТЧЕТЕНИТЕ РАЗХОДИ

Установените по време на одитите нередности относно допустимостта на отчетените разходи могат да бъдат обединени в следните групи:

1. Недопустими разходи за възнаграждения

- Неясни критерии за подбор, възлагане и отчитане на работата от лица, наети по граждански договори;
- Изплащане на възнаграждения на лица по трудови и служебни правоотношения, за които няма данни да са изпълнили дейности, свързани с проекта.

2. Отчетени разходи в противоречие с постановленията на Министерския съвет за допустимостта на разходите по оперативните програми

- Разходи за транспорт и командировки – на лица, които не са взели участие по проекта, грешка при изчисляването и отчитането на изминати километри, отчетената по командировката работа не е във връзка с проекта;
- Разходи за храна, алкохол и безалкохолни напитки;
- Отчетени като разходи непринаднати лихви;
- Недопустими разходи за материали;
- Недопустими разходи за одит;
- Недопустими разходи за наем.

3. Разходи, извършени в противоречие със сключените договори за безвъзмездна финансова помощ

Извършени разходи по договор, без да се уведоми УО за свързаност между страните по договора.

4. Разходи за инвестиция, която не е свързана с целите на проекта

Верифицирани разходи по договор, който не съответства на целта на проекта.

5. Нередности, свързани с документите за доказване допустимостта на разходите

- Верифицирани разходи без документи, доказващи извършването им;
- Нередовни документи за доказване на разходите.

6. Двойно финансиране

Двойно финансиране на едни и същи дейности – изплащане на две възнаграждения на служители по два проекта за изпълнението на една и съща задача.

7. Неспазване на изискванията за информация и публичност или недостатъчни и неадекватни предприети действия за информация и публичност

Разходи за публикация, в която не фигурира информация за произхода на финансирането.

8. Неспазване на изискванията за устойчивост на резултатите от проекта

Разходи за инвестиция, която не се ползва по предназначение.

III. СЛАБОСТИ, УСТАНОВЕНИ ВЪВ ВРЪЗКА С ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА СИСТЕМИТЕ ЗА УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ

1. Недостатъчна одитна пътека за проследяване на всички разходи по проекта и местонахождението на оригиналните документи, свързани с тях;
2. Несъответствие на счетоводната система на бенефициента с изискванията по договора (недостатъчна аналитичност);
3. Неясни критерии за подбор, възлагане и отчитане на работата от лица, наети по граждански договори, както и необоснован размер на изплатеното им възнаграждение;
4. Недостатъчно детайлен предмет на договорите за услуги, даващ възможност за установяване на конкретните дейности, възложени по тях, и съответстващата им цена;
5. Неспазване на изискванията за прилагане на мерки за избягване на двойно финансиране (непосочване на конкретния проект, по който се извършва разхода на съответния разходооправдателен документ).

С настоящото информация Одитният орган се надява да подпомогне бенефициентите по оперативните програми в управлението на средствата от Структурните и Кохезионния фондове и в стремежа им за предотвратяване извършването на нарушения при разходването им.