



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

**АНАЛИЗ НА НЕРЕДНОСТИТЕ, УСТАНОВЕНИ ОТ ОДИТНИЯ ОРГАН ПРИ
ИЗВЪРШЕНИТЕ ПРЕЗ 2018 ГОДИНА ПРОВЕРКИ НА ПРОЕКТИ**

2019 г.

Съдържание

| | |
|--|-----------|
| ВЪВЕДЕНИЕ | 4 |
| I. МЕТОД ЗА ПОДГОТОВКА НА АНАЛИЗА | 7 |
| II. СТАТИСТИКА | 8 |
| III. ПОДХОД | 9 |
| 1.1. Подход при изпълнение на проверките на проектите | 9 |
| 1.2. Подход при изпълнение на проверките на обществени поръчки | 9 |
| 2. Нередности | 10 |
| 2.1. Понятия за нередност и финансова корекция..... | 10 |
| 2.2. Типове нередности в областта на обществените поръчки..... | 10 |
| 2.3. Типове нередности при изпълнение на проектите | 11 |
| 3. Подход при определяне финансовото влияние на нарушенията..... | 11 |
| 3.1. Принцип за некумулиране на финансовите корекции за нарушения на законодателството по обществени поръчки | 12 |
| 3.2. Кумулиране на финансови корекции | 12 |
| 4. Подход за установяване наличието на индикатори за измами | 13 |
| IV. УСТАНОВЕНИ ОТ ОДИТНИЯ ОРГАН ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ | 15 |
| IV.1 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ПО ЗОП (в сила от 15.04.2016 г.) | 16 |
| 1. Грешки при подготовката и откриването на процедурата за възлагане на обществена поръчка | 16 |
| 1.1. Незаконосъобразен избор на ред/вид процедура за възлагане на обществена поръчка | 16 |
| 1.2. Неоснователно намаляване на срока за получаване на офертите | 18 |
| 1.3. Условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата..... | 19 |
| 1.4. Незаконосъобразна методика за оценка на офертите | 24 |
| 1.5. Отклонения, свързани с техническите спецификации и предмета на поръчките..... | 27 |
| 2. Грешки, свързани с разглеждането и оценяването на офертите | 29 |
| 3. Грешки при сключването и изпълнението на договорите за обществени поръчки | 33 |
| IV.2 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ПО ЗОП (отм.) И ПМС № 118/2014 г. | 35 |
| 1. Грешки при подготовката и откриването на процедурата за възлагане на обществена поръчка | 35 |
| 1.1. Неоснователно намаляване на срока за получаване на офертите | 35 |
| 1.2. Нарушение на публичността при обявяване на процедурата..... | 37 |

| | |
|--|-----------|
| 1.3. Условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата..... | 39 |
| 1.4. Незаконосъобразна методика за оценка на офертите..... | 43 |
| 1.5 Отклонения, свързани с техническите спецификации и предмета на поръчките..... | 47 |
| 2. Грешки, свързани с разглеждането и оценяване на получените оферти..... | 49 |
| IV.3 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ ПО ПРАКТИЧЕСКОТО РЪКОВОДСТВО ЗА ДОГОВОРНИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ВЪНШНИ ДЕЙСТВИЯ НА ЕС (PRAG) | 52 |
| 1. Липса на публикуване на обявление за процедурата | 52 |
| 2. Отклонения, свързани с техническите спецификации и предмета на поръчките..... | 52 |
| 3. Грешки, свързани с разглеждането и оценяването на получените оферти | 53 |
| 4. Грешки, свързани с липса на одитна следа | 54 |
| IV.4 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ИЗВЪН ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ | 55 |
| 1. Липса на одитна следа..... | 55 |
| 2. Недопустими разходи | 56 |
| 3. Физическо изпълнение на проекта..... | 56 |
| V. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ..... | 58 |

ВЪВЕДЕНИЕ

Този анализ отразява резултатите от проверките, извършени през 2018 г. в рамките на изпълнените проверки на проекти от Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС“ (ИА ОСЕС) в качеството ѝ на Одитен орган за програмен период 2014-2020 по програмите, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица.

Превенцията на нередностите при изпълнението на проекти, финансирани със средства от ЕС, предизвиква множество дискусии в рамките на Европейската комисия и между държавите-членки. Една от възможностите за предотвратяване на нередностите е да се учим от грешките. Затова, разполагайки с информация за установените грешки, ние периодично ги анализираме и подготвяме документ, който разпространяваме до заинтересованите лица – бенефициенти, Управляващи органи, Сертифициращи органи, Агенцията за държавна финансова инспекция, Агенцията по обществени поръчки и Сметната палата на Република България. Съдържащата се в анализа информация е основа за сближаване на практиката, както на органите от системата за управление и контрол на средствата от ЕС, така и на органите с методологични и контролни функции, които имат правомощие да влияят върху процесите по управлението и разходването на публичните средства.

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 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.).

Нередностите по Програмите за трансгранично сътрудничество „България – Македония 2014-2020“, „България – Сърбия 2014-2020“ и „България – Турция 2014-2020“ са представени в отделен раздел поради специфичните правила по провеждането на процедурите за избор на изпълнител, а именно – Практическото ръководство за договорни процедури за външни действия на Европейския съюз (PRAG).

В документа са включени и нередностите, установени от Одитния орган извън нарушенията при прилагане на законодателството по обществените поръчки.

Отделеното през 2018 г. в самостоятелен документ „**Обобщение на срещаните в практиката на Одитния орган нарушения за ограничителни изисквания и насоки за избягването им**“ е обновено и актуализирано. 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 ще бъде също разпространено до всички заинтересовани лица, посочени по-горе, както и ще бъде налично на интернет страницата на агенцията.

На 14.05.2019 г. Европейската комисия с решение прие нови **Насоки за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от Европейския съюз, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки** (наричани по-нататък новите насоки на ЕК). Целта им е да се въведе правна сигурност за участващите в управлението и контрола на средствата от ЕС органи, както и да се осигури спазване на принципа за пропорционалност при определяне на финансовите корекции за нарушения на законодателството по обществени поръчки.

Документът обхваща две основни групи договори, а именно:

- договори, сключени по правилата на директивите за обществени поръчки;
- договори, извън обхвата на директивите за обществени поръчки, отговарящи на следните характеристики – договори с трансграничен интерес за нарушения на принципите на ДФЕС за прозрачност и недискриминация; договори със стойност под изискващите обявяване в ОВЕС прагове, възложени по националното законодателство за обществени поръчки; договори за доставки, услуги и строителство, сключени по национални правила за възлагане от лица, които не са възложители по смисъла на директивите за обществени поръчки.

Определени са 23 типа основни нередности, като за част от тях са уредени разновидности на нередността с по-голяма или по-малка тежест. Такива нередности са нередностите по т. 1, 2, т. 4-11, т. 15-17, т. 22 от новите насоки на ЕК.

Специфичното в новите насоки на ЕК е наличието на един възможен процент финансова корекция за даден тип/вид нередност. Липсва възможност прилаганият орган да индивидуализира размера на финансовата корекция според професионалната си преценка. Размерите на предвидените процентни показатели са значително по-високи, което увеличава финансовата тежест за бенефициентите, поискали за възстановяване разход по договор за поръчка, засегнат от съответната нередност. Например, при нарушение за изпълнител, който не отговаря на изискванията, единствената възможна финансова корекция по т. 14 от новите насоки на ЕК е 25 %. При изменение на критериите за подбор с разяснение по т. 9 (първи вид нередност) единствената възможна финансова корекция е също 25 %. Не се допуска намаляване на процентния показател.

Допълнително са изведени нови типове нередности, които водят до налагането на финансови корекции. Такива са нередностите по т. 3, 5 (втори вид нередност), 8, 9 (трети вид нередност), 13, 18, 22 от новите насоки на ЕК.

Важно е да се отбележи, че съгласно т. 1.1. от новите насоки на ЕК изброените в документа нередности са най-често срещаните и списъкът от 23 нередности не е изчерпателен. Изрично е указано, че за други нарушения, извън посочените в документа, следва да се прилагат финансови корекции по аналогия.

Обръщаме внимание, че новите насоки на ЕК са приложими за службите на ЕК от момента на приемането им за всички обществени поръчки, за които не е започнала процедура по налагане на финансова корекция. Държавите членки са приканени да въведат в националното си законодателство извършената в тази област промяна. В резултат на това на 23.08.2019 г. влезе в сила изменение в Приложение № 1 към чл. 2, ал. 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, с което се въведоха новите типове нередности със съответстващите им процентни показатели на финансови корекции. Цитираната национална уредба изисква незабавно прилагане на новите правила, т.е. прилагащите органи да довършат всички започнали производства за администриране на нередности, съобразявайки се с изменението, в сила от 23.8.2019 г.

Бихме искали да подчертаем ролята на настоящия анализ като инструмент за подобряване на контролната среда. Информацията за срещаните отклонения може да послужи за предприемане на мерки за избягването им, което от своя страна ще доведе до налагане на по-малко финансови корекции.

I. МЕТОД ЗА ПОДГОТОВКА НА АНАЛИЗА

Анализът на нередностите се основава на информацията от одитните доклади, изготвени във връзка с извършените от агенцията проверки на проекти през 2018 г. за програмен период 2014-2020 по програми, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица.

1. Относно типовете нередности при изпълнението на проектите

Въз основа на окончателните одитни доклади се изготви информация относно допуснатите от бенефициентите отклонения, извън процедурите за избор на изпълнител. Формулираните констатации относно липса на одитна следа, недопустими разходи, физическо изпълнение на проекта и други, са групирани по типове нередности съгласно Типологията на грешките, утвърдена от Европейската комисия.

2. Относно нередностите по обществени поръчки

За извършването на анализа се изготвиха таблици по всяка програма, съдържащи информация за резултатите от одитната дейност при проверките на обществените поръчки, в това число и при избора на изпълнител от страна на бенефициентите, които не са възложители по Закона за обществените поръчки (ЗОП). В таблиците е обобщена информация за съответната програма, конкретния одитен ангажимент, вида на проверената процедура, прогнозна стойност, приложим ред за възлагане, стойност на сключения договор, наличието на констатации, конкретния тип нередност, определеното финансово влияние на нарушението, както и информация дали е налице грешка в одитираните разходи (т.е. дали са предприети действия за коригиране на нередността от Управляващия орган).

Използваните таблици включват информация както за отклоненията с финансово влияние, така и за отклоненията без финансово влияние. Установените от Одитния орган нередности са групирани по 25-те типа нередности съгласно Типологията на грешките, утвърдена от Европейската комисия, съответно Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с Решение на Европейската комисия от 19.12.2013 г.

II. СТАТИСТИКА

В обхвата на извършените одити от ИА ОСЕС през 2018 г. за програмен период 2014-2020 са извършили проверки на 158 процедури за избор на изпълнител по ЗОП и ПМС № 160/2016 г. (от които 91 по действащия ред и 67 по отменения), както и 90 процедури за избор на изпълнител по Практическото ръководство за договорни процедури за външни действия на ЕС (PRAG). В резултат на извършените проверки Одитният орган е установил нередности в 84 поръчки по оперативните програми и 8 по програмите за трансгранично сътрудничество. Предложено е прилагане на финансови корекции върху разходите по договори, сключени в резултат на проверени 55 процедури за възлагане на доставки, услуги или строителство по оперативните програми и 7 процедури по PRAG. Тези нарушения не са били констатирани от Управляващите органи в процеса по верифициране на разходите през 2017 г., в резултат на което е установена грешка в сертифицирани и одитирани разходи. Установените нарушения извън областта на обществените поръчки са 26 на брой.

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

| Оперативна програма | Брой проверени процедури за избор на изпълнител | Брой проверени договори | Брой на констатирани нарушения с фин. влияние в проверените поръчки | Брой на процедурите за избор на изпълнител с грешка в одитираните разходи | Брой нарушения извън процедурите за избор на изпълнител |
|--|---|-------------------------|---|---|---|
| „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020 | 9 | 12 | 6 | 1 | 5 |
| „Околна среда“ 2014-2020 | 14 | 26 | 19 | 2 | 0 |
| „Добро управление“ 2014-2020 | 17 | 20 | 13 | 5 | 3 |
| „Региони в растеж“ 2014-2020 | 58 | 103 | 88 | 17 | 2 |
| „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 | 13 | 17 | 6 | 2 | 5 |
| „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 | 36 | 83 | 26 | 15 | 0 |
| „Наука и образование за интелигентен растеж 2014-2020“ | 9 | 12 | 16 | 5 | 2 |
| Оперативна програма за храни и/или основно материално подпомагане | 2 | 6 | 1 | 1 | 9 |
| Програми „България – Македония“, „България – Сърбия“ и „България – Турция“ | 90 | 96 | 9 | 7 | 0 |
| ОБЩО: | 248 | 375 | 184 | 55 | 26 |

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, които обхващат всички рискови моменти по чл. 70, ал. 1, т. 1, 3-7 от ЗУСЕСИФ, включително спазване принципите на добро финансово управление, осигуряване на дълготрайност на операцията, на адекватна одитна следа, постигане на резултатите и индикаторите по проекта. За установените нередности се използва Приложение № 2 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 (в сила до 23.08.2019 г.).

Целта на проверките е да се установи дали поисканите за възстановяване 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, направени в резултат на обществени поръчки, се проверява от Одитния орган чрез подробни 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 финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с Решение на Европейската комисия от 19.12.2013 г., съответно Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредба 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, начина на обявяване на процедурата в РОП и Официален вестник на ЕС, сроковете за получаване на документация за участие и за получаване на оферти, критериите за подбор, методиката за оценка, техническите спецификации, даването на разяснения по документацията за участие и тяхното обявяване, отстраняването на участниците,

съответствието на избрания изпълнител с всички изисквания, равното третиране на участниците, изпълнението на сключените договори за обществени поръчки, изменението на договорите и на първоначално обявените условия от възложителя.

В контролните листове са включени и задължения за изпълнение на одиторски процедури за анализ на установените 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 (ЗУСЕСИФ) 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 в областта на обществените поръчки

Типовете нередности в областта на обществените поръчки в одитирания период са уредени в Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с Решение на Европейската комисия от 19.12.2013 г. (наричани също Насоките на ЕК), съответно Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредба 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 сила до 23.08.2019 г.).

Посочените актове уреждат 25 типа нарушения на законодателството по обществени поръчки, които винаги водят до финансови корекции, тъй като наличието им винаги потенциално нанася вреда на бюджета на ЕС. Това са най-често срещаните видове нередности. Но списъкът с нередностите в тези актове не е изчерпателен. Други нередности, извън посочените в раздел II от 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. и т.1.3. от Насоките на ЕК).

За всеки тип нередност са определени няколко процентни показателя (различни нива %) на финансови корекции, като най-често са предложени три опции – 25, 10, 5 %, а в някои случаи - само една опция.

Нарушение, което има белезите на някой от типовете нередности от Насоките на ЕК, винаги има финансово влияние. Сериозността на конкретно установеното нарушение обосновава размера на финансовата корекция (в случаите, когато се избира между повече опции – примерно между 25, 10 и 5 %), но не дали нарушението има финансово влияние.

2.3. Типове нередности при изпълнение на проектите

Приложение № 2 към чл. 2, ал. 2 от Наредба 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 сила до 23.08.2019 г.) урежда още 6 типа нередности – за конфликт на интереси, за нарушаване на принципите по чл. 4, параграф 8, чл. 8 и чл. 9 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, нарушаване на изискването за дълготрайност на операциите по чл. 71 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, за липса на одитна следа и/или аналитично отчитане на разходите в поддържаната от бенефициента счетоводна система, за неизпълнение на мерките за информация и комуникация, неизпълнение на индикаторите, които са свързани с постигането на целите на програмата.

За всеки тип нередност са определени няколко процентни показателя (различни нива %) на финансови корекции – 100, 25, 10, 5, 2 %.

3. Подход при определяне финансовото влияние на нарушенията

Одитният орган е определял финансовото влияние на установените отклонения в съответствие с Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с Решение на Европейската комисия от 19.12.2013 г. и Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 и Приложение № 2 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 (в сила до 23.08.2019 г.).

Предложените финансови корекции за съответните нарушения са индивидуализирани въз основа на 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, имащи отношение към сериозността на нарушението и неговото финансово влияние.

Финансовата корекция за нарушения в областта на обществените поръчки се прави върху поисканите за възстановяване разходи 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 само един от договорите.

Например: установено е, че изпълнителят по договора за обособена позиция № 4 не отговаря на всички изисквания на възложителя, финансовата корекция за тази нередност се определя само върху разходите по този договор.

Друг пример: ако при една процедура с обособени позиции в предмета е налице незаконосъобразен срок за получаване на офертите, финансови корекции ще бъдат определени по всички договори, ако са финансирани със средства от ЕС.

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. Например за една процедура може да са установени незаконосъобразен срок за получаване на офертите, ограничителни изисквания и изпълнител, който не отговаря на изискванията на възложителя. За всяко конкретно нарушение се прави индивидуален анализ на финансовото влияние, чийто параметри са заложиени в зависимост от типа нередност. В резултат на анализа се определя процентен показател на финансова корекция за всяко от тях. Съответно може да доразвием горния пример, както следва: за незаконосъобразен срок за получаване на офертите – примерно 5%, за ограничителни изисквания – 10% и за изпълнител, който не отговаря на изискванията на възложителя – 25%.

При наличие на повече от една нередност, засягаща 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 са от областта на обществените поръчки. В посочения пример финансовата корекция върху разходите по засегнатия договор е 25%, тъй като това е най-високият процентен показател 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 от Наредбата и от нередност по Приложение № 2 към чл. 2, ал. 2 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. 2 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.

Например: 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. 2 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

В чл. 325 от Договора за функциониране на Европейския съюз към държавите-членки на ЕС е установено изискването 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. Насоки 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), Ръководство 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 Насоки 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 приложения подход се намират на <http://www.aeuf.minfin.bg/bg/page/24>. Съгласно тези указания, по отношение на всяка проверена процедура в случай на установено нарушение на законодателството по обществени поръчки, Одитният орган е правил 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 недеklarирани 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 съгласителство 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 линк.

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 по програмите, 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: мерките за борба срещу измамите са структурирани около четири ключови елемента в цикъла за борба срещу измамите: предотвратяване, разкриване, коригиране и наказателно преследване, въведени са адекватни и пропорционални превантивни мерки, въведени са и се прилагат ефективно адекватни мерки за откриване на „червени знамена“, 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 2018 г. Одитният орган е установил наличие на индикатори за измама в 22 случая по 20 проекта – 21 от случаите касаят процедури за избор на изпълнител и един – деклариране на неизвършен разход. За установените индикатори за измама са уведомени съответните компетентни органи.

IV. УСТАНОВЕНИ ОТ ОДИТНИЯ ОРГАН ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ

При изпълнение на одитните ангажименти сме констатирали и множество нарушения, допуснати от бенефициентите, 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 (в сила от 15.04.2016 г.) и ПМС № 160/2016 г.,
- типове нередности при възлагане на обществени поръчки по отменения ЗОП (в сила до 15.04.2016 г.) и ПМС № 118/2014 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 ангажименти Одитният орган е установявал нередности и при прилагането на ЗОП (в сила от 15.04.2016 г.) и при прилагането на 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 анализи от одитната дейност на агенцията в областта на обществените поръчки.

IV.1 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ПО ЗОП (в сила от 15.04.2016 г.)

В рамките на одитните ангажименти през 2018 г. процентът на проверяваните поръчки по новия режим е 57,6% спрямо общия брой проверявани процедури. Проверени са общо 91 обществени поръчки, при възлагането и изпълнението на които установихме следните нередности:

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

Като цяло най-голям дял от установените нарушения в практиката на Одитния орган до момента е свързан с подготовката на обществената поръчка за възлагане и нейното обявяване, т.е. при формулиране на нейния предмет и избора на реда, по който тя ще бъде проведена, при формулирането на критериите за подбор и възлагане, техническите спецификации и методиката за оценка, както и при определянето на сроковете за получаване на оферти.

Грешките при подготовката на обществената поръчка, възложени по реда на ЗОП (в сила от 15.04.2016 г.), са приблизително 49% 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 финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с Решение на Европейската комисия от 19.12.2013 г.

Най-често този тип нарушения се изразяват в незаконосъобразно разделяне на обществената поръчка на части с цел прилагане на ред за възлагане за по-ниски стойности.

Установихме случай, в който дейности за доставка на компютърно оборудване са възложени чрез събиране на оферти с обява и чрез директно възлагане, въпреки че общият размер на разходите изисква провеждане на публично състезание по ЗОП. Отчели сме и обстоятелството, че в периода, в който възложителят е сключил съответните договори, потребността от възлагането на доставките е била налична, както че е било осигурено финансиране.

Установихме два случая незаконосъобразно разделяне, касаещи дейности по изработване и отпечатване на рекламни материали. В първия случай възложителят е следвало да проведе публично състезание, във втория – открита процедура. Специфичното в тях е, че дейностите от предметите на поръчките са финансирани от различни източници – средства с национален и европейски произход. Възложителят при определяне приложимия ред за възлагане не е взел предвид всички дейности, за които е възникнала потребността от възлагането им и е налично осигурено финансиране независимо от произхода му.

Друг специфичен случай на незаконосъобразно разделяне установихме при възлагането на доставки на автомобилни гуми по проект. Възложителят е третираше като отделни предмети на

обществени поръчки извършените през две различни години доставки, въпреки, че е разполагал с информация за потребността и финансиране за тях още преди извършване на първата доставка.

Констатирахме и три идентични случая на неоснователен избор на процедури по договаряне без предварително обявление за възлагане на авторски надзор, на основание чл. 79, ал. 1, т. 3 от ЗОП поради наличие на изключителни права за изпълнение на дейността по силата на чл. 162, ал. 2 от ЗУТ. За да направим заключение за законосъобразността на разходите за авторски надзор, анализирахме начина на възлагане на проектирането и неговата прогнозна стойност. Основание за подхода ни е чл. 162, ал. 2 от ЗУТ, който определя дейностите по проектиране и авторски надзор като систематично свързани, т.е. представляващи един предмет на обществена поръчка. В тези три случая установихме, че проектирането е възложено по ред, който е по-благоприятен от този, който се отнася до стойността на двете дейности (проектиране и авторски надзор).

При извършените през 2018 г. одити сме установили общо 7 нередности относно реда за възлагане, както следва:

| | |
|---|---|
| Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 | 1 |
| Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020 | 1 |
| Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020 | 1 |
| Оперативна програма за храни и/или основно материално подпомагане, съфинансирана от Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица | 1 |
| Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 | 3 |

1.2. Неоснователно намаляване на срока за получаване на офертите

Нередност по т. 3 от Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с Решение на Европейската комисия от 19.12.2013 г.

Тези нарушения най-често са налице, когато възложителят не е изпълнил задълженията си за определяне на по-дълъг срок за получаване на офертите при откриване на процедурата или за удължаване на срока за получаване на офертите след обявяването ѝ.

При открита процедура за строителство установихме срок за получаване на оферти, равен на минималния по чл. 74, ал. 1 от ЗОП, а именно 35 дни от датата на изпращане на обявлението за обществена поръчка. Същевременно, съгласно документацията за поръчката участниците следва да са посетили обекта, да са се запознали с условията на място и оценили на своя отговорност, за своя сметка и риск всички необходими фактори за подготовка на офертата и подписването на договора. Декларацията за посещение на обекта, оформена като образец - приложение към документацията, е задължителна част от набора с необходими документи към офертата. Възложителят не е съобразил законното си задължение по чл. 45, ал. 2 от ЗОП - когато офертите могат да се съставят само след посещение на обекта или след проверка на място на допълнителни документи, свързани с обществената поръчка, да определи срок за получаването на оферти по-дълъг от минимално определения, като даде възможност на заинтересованите лица да се запознаят с цялата информация, необходима за изготвяне на офертите. Това задължение за възложителя е възникнало при откриване на процедурата, когато е определен първоначалният срок за получаване на офертите.

Друга група нарушения са случаите, в които възложителят е посочил, че крайният срок за получаване на офертите е 00:00 часа на определена дата, вместо 23:59 часа на същата дата, като по този начин незаконосъобразно е съкратен срокът за получаване на оферти с 1 ден от минимално изискуемия.

По отношение на констатациите за определяне на незаконосъобразен срок за получаване на офертите Одитният орган е прилагал подхода на одиторите от Европейската комисия, споделен по време на одитните им мисии през 2014 г. и 2015 г. Следвайки принципното разбиране за своевременно споделяне на опита си с всички органи, имащи отношение към спазването на правилата за възлагане на обществени поръчки при изпълнението на проекти, съфинансирани със средства от ЕС, Одитният орган официално е информирал всички Управляващи и Сертифициращи органи, както и Агенцията по обществени поръчки и Националното сдружение на общините в Република България, за настъпилите промени в подхода при проверките на процедури за възлагане на обществени поръчки.

При изпълнените през 2018 г. одитни ангажименти сме установили общо 11 случая с финансово влияние, подобни на описаните по-горе:

| | |
|---|----|
| Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 | 10 |
| Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 | 1 |

В одитната дейност през 2018 г. не са установени нередности по т. 4 от Насоките - случаи, в които достъпът до документацията не е пълен и неограничен и е налице по-кратък срок за получаване на документацията за участие от срока за получаване на оферти.

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

Нередности по т. 9/10 от Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с Решение на Европейската комисия от 19.12.2013 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, които следва да се представят 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.

Към настоящия момент сме установили следните групи отклонения:

- Непропорционални изисквания относно техническите възможности на участниците

Установихме допускане на грешки при определянето на изискванията за техническите възможности на участниците.

При поръчка с обособени позиции изискването за опит е формулирано общо – участниците да имат опит в строително монтажни работи на асфалтова настилка с определен обем. По две от обособените позиции на поръчката изобщо не са заложени дейности по полагане на асфалтова настилка. Следователно поставеното изискване за опит е неотносимо към предмета, сложността, количеството и обема на поръчката по тези обособени позиции и необосновано ограничава възможността за участие в процедурата на лица, придобили опит в строително монтажни работи на друг вид настилки, релевантен към изпълнението на предвидените по тези обособени позиции дейности.

В други случаи при участие за повече от една обособена позиция участникът следва да покрие кумулативно поставеното минимално изискване за технически възможности за всички позиции, по които кандидатства. Например РЗП на придобития опит в строителство да е равна на РЗП от условието за опит за всички обособени позиции, за които участникът кандидатства. Следователно, за да участва по всички обособени позиции, участникът следва да покрива общия минимум обем сходни дейности, вместо само най-големия от тях. Конкуренцията по всяка обособена позиция се развива самостоятелно, т.е. не са налице предварителни гаранции, че кандидатствайки по всички или повече позиции, участникът ще спечели по всяка от тях изпълнението на договора. По тази причина нямат интерес да осигурят кумулативно съответствие с визираните критерии за подбор. В тази хипотеза лицата, които участват за повече позиции, са поставени в неблагоприятно положение спрямо тези, които подават оферта за една позиция. Следователно при участие по повече от една обособена позиция определеният критерий за технически и професионални способности не е съобразен с предмета, стойността, обема и сложността на поръчката и има възпиращ ефект.

В друга поръчка като критерий за подбор възложителят е поставил изискването участниците успешно да са изпълнили дейности, конкретно определени чрез точно описани печатни изделия, рекламно-информационни материали и рекламно-информационни дейности, като „детска раница с преден джоб“, „публикации в регионални медии“, „официални церемонии „Първа копка“ и „Откриване на обекта“, „футболни топки за игра“. Изискването е за опит в прекалено специфична сфера, без да има основание за това.

В проверявана поръчка за доставка на машини установихме поставено изискване към участниците да имат въведени и сертифицирани системи за управление на здравето и безопасността при работа по BS OHSAS 18001 или еквивалент. Цитираният международно признат стандарт определя изискванията за системи за управление на здравето и безопасността при работа, включващи непрекъснато идентифициране на опасностите, оценка и управление на рисковете, с цел намаляване на възможността за инциденти, свързани със здравето и безопасността при работа. Съгласно чл. 4 от Закона за здравословни и безопасни условия на труд (ЗЗБУТ), всеки работодател е длъжен да осигурява здравословни и безопасни условия на труд на работещите. Извън това си задължение, както и предвид еднократния характер на изпълнението на доставката, поставеното изискване участниците да бъдат сертифицирани по посочената система не е необходимо и обосновано.

- Непропорционални изисквания относно правоспособността на участниците

В два случая установихме изискване екипът от експерти за изпълнение на поръчката да е от лицата, вписани в списъка на екипа от правоспособните физически лица, който придружава лиценза за извършване на дейностите, съгласно Наредбата за условията и реда за издаване на лицензи на консултанти за оценка на съответствието на инвестиционните проекти и/или упражняване на строителен надзор, приета с ПМС № 247 от 31.10.2003 г., съответно удостоверението, издадено от Началника на ДНСК съгласно чл. 166, ал. 2 от ЗУТ. Така участникът може да кандидатства в обществената поръчка само чрез специалистите, с които е получил съответния лиценз/удостоверение за упражняване на дейността по строителен надзор, което незаконосъобразно ограничава правото му да участва в процедурата, ползвайки капацитета на трети лица.

- 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 по поръчката. В такива случаи образователната степен, професионалната квалификация или продължителността на опита са прекомерни спрямо отговорностите, предвидени за съответния експерт при изпълнението на поръчката – същите отговорности биха могли да бъдат поети и изпълнени от експерти с по-ниска квалификация и опит, без това да се отрази на качеството на изпълнение.

И в поръчките, възлагани по новия ред, продължават да се срещат изисквания за осигуряване на екип от лица, които имат трудов стаж по специалността с определена продължителност. С изискването за трудов стаж възложителят необосновано е ограничил участието на лица, които разполагат с необходимата професионална компетентност, но техният опит не е придобит в резултат на трудово или служебно правоотношение.

В друга процедура за избор на изпълнител бенефициентът е поставил минималното изискване кандидатите да разполагат със собствен сервизен екип от най-малко двама служители, за извършване на сервизна поддръжка на предлаганото оборудване, като членовете на екипа

трябва да са обучени и оторизирани от производителя на предлаганото оборудване. Поставеното изискване за наличие на собствен сервизен екип необосновано ограничава възможността кандидатите да участват, ползвайки капацитета на експерти с изискуемата от бенефициента квалификация, но които не са „собствен“ за кандидата ресурс (само и единствено в трудови правоотношения с него). Изискването е ограничително и в частта експертите да са обучени от производителя, тъй като такава квалификация може да бъде придобита и при оторизирани от производителя икономически оператори, като сертификатите/свидетелствата в тези случаи не се издават от конкретния производител.

Установихме случай, в който възложителят е поставил условие всички проектанти в екипа на участника да притежават удостоверение за пълна проектантска правоспособност по ЗКАИИП или еквивалент съгласно законодателството на държава - страна по споразумението за Европейското икономическо пространство. Съобразно данните в документацията, обектът е пета категория строеж, а изработването на проекти за строежите от пета и шеста категория съгласно чл. 137, ал. 1, т. 5, б. „а“ от ЗУТ и чл. 10, ал. 1, т. 4 от Наредба № 1 /30.07.2003 г. за номенклатурата на видовете строежи могат да се изработват от проектантите с ограничена проектантска правоспособност. Следователно, изискването е прекомерно и непропорционално на предмета на поръчката.

Срещат се и хипотези на диференциране на условията за опита на лицата в зависимост от образованието на предложените експерти. Такъв случай е условието участниците да разполагат със строителен инженер с професионален опит минимум 3 г. или строителен техник с професионален опит минимум 5 г. Според приложимото законодателство и инженерът, и строителният техник са правоспособни да извършват техническо ръководство на строежите, като продължителността на опита им не се обвързва със степента на придобитото от тях образование. Следователно в тези случаи са нарушени принципите за равнопоставеност и лоялна конкуренция.

Във връзка с фигурата на техническия ръководител се срещат условия същият да има квалификация „строителен инженер“ или „строителен техник“, или само „строителен инженер“. Съгласно чл. 163а, ал. 4 от ЗУТ изрично е предвидено, че техническият ръководител на обектите от всички категории може да бъдат следните лица: архитект, строителен инженер или строителен техник. Следователно възложителят няма правно основание при определяне професионалната компетентност на техническите ръководители да изключва някои от лицата по чл. 163а, ал. 4 от ЗУТ.

В процедури за възлагане на обществени поръчки за строителство често се установява изискването участникът да разполага с координатор по безопасност и здраве – строителен инженер. Националната правна уредба не съдържа специални изисквания относно професионалната квалификация на координатора по безопасност и здраве. Наредба № 2 от 22.03.2004 г. указва, че координаторът, който изпълнява функциите по чл. 11, следва да е правоспособно лице с квалификация, професионален опит и техническа компетентност в областта на строителството и безопасното и здравословно изпълнение на СМР, доказани съответно с диплома, лицензи, удостоверения и др. Тази правна уредба не посочва изрично, че лицето трябва да е 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 функциите на КБЗ, но чието образование и професионална квалификация са различни от посочените.

Сходно с посоченото отклонение е изискването експертът контрол по качеството да притежава висше образование с професионална квалификация „строителен инженер” или еквивалентна, тъй като няма конкретни нормативни изисквания относно професионалната квалификация на лицата, осъществяващи контрол върху качеството на изпълнение на строителството и за съответствие на вложенията в строежите строителни продукти със съществените изисквания за безопасност.

- Ограничения спрямо чуждестранните икономически оператори

Установихме, че възложителите ограничават неправомерно участието на чуждестранни икономически оператори в две 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, или като изискват чуждестранните лица да имат призната професионална квалификация на територията на Република България към момента на подаване на офертата.

Пример за първата категория нередности е изискването участникът да има валидна застраховка за професионална отговорност по смисъла на чл. 171, ал. 1 от ЗУТ, т.е. да отговаря на изискванията за задължително застраховане на лицата, включително застрахователното покритие, изключените рискове, минималните застрахователни суми и премии. Заложено е изискване е ограничително към участниците, които са регистрирани извън Република България и на които не е предоставена възможност да представят еквивалентен документ, издаден от съответния национален орган в друга държава - членка на Европейския съюз, или в страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, по силата на чл. 171а, ал. 1 от ЗУТ.

Втората група нередности обхваща поставените изисквания към чуждестранните лица - експерти да имат призната професионална квалификация към момента на подаване на офертите, напр. изискване за висше техническо образование по съответната специалност или пълна проектантска правоспособност, с призната професионална квалификация съгласно Закона за признаване на професионални квалификации. Изискването за призната професионална квалификация следва да се поставя само към експертите на участника, избран за изпълнител. В противен случай от участниците се очаква, само за да подадат валидна оферта, да преминат през съответната административна процедура по признаване на професионалната квалификация на чуждестранните експерти, въпреки че нямат сигурност, че ще спечелят поръчката. Това условие възпрепятства необосновано участието на лица в процедурата и има разубеждаващ ефект. Изискването за наличие на призната професионална квалификация при подаване на офертата води до необосновани административни трудности за участниците, включили в екипа си за изпълнение чуждестранни специалисти.

- Ограничения спрямо участниците – обединения

Сравнително по-рядко срещани са отклоненията, свързани с поставяне на завишени изисквания към участниците-обединения. Например, при изискване за регистрация в Централния професионален регистър на строителя по Закона за камарата на строителите (ЗКС) за изпълнение определена категория строежи, възложителят е уточнил, че в случай на обединение, което не е регистрирано като самостоятелно юридическо лице, всеки член на обединението следва да декларира съответствие с поставеното изискване.

Допустимо е с оглед разпределението на участието на лицата при изпълнение на дейностите, член на обединението да не извършва дейност, която да изисква задължителна регистрация в ЦПРС – в поръчки с предмет инженеринг на сгради, който включва дейности по проектиране,

строителство, авторски надзор и др., лицата могат да се договарят за извършването на различни дейности. Ето защо поставяйки условие за задължителна регистрация в ЦПРС или еквивалентен регистър към всеки член на обединението се нарушава правото на свободно договаряне между икономическите оператори. Аналогични изисквания не следва да се поставят и към подизпълнителите. В допълнение следва да се отчете, че съгласно чл. 3, ал. 3 от ЗКС, когато физически или юридически лица се обединяват за изпълнение на строежи или отделни видове строителни и монтажни работи, е достатъчно поне един от участниците в обединението да е вписан в регистъра.

При извършените през 2018 г. одити сме установили общо 20 случая на поставени ограничителни изисквания, както следва:

| | |
|--|----|
| Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020 | 1 |
| Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 | 2 |
| Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020 | 1 |
| Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 | 16 |

1.4. Незаконосъобразна методика за оценка на офертите

Нередности по т. 9 и 10 от Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с Решение на Европейската комисия от 19.12.2013 г.

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

Установените нарушения съгласно ЗОП (в сила от 15.04.2016 г.) по отношение на методиката за оценка на офертите основно са:

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

Примерите за това са в три посоки:

- допускане да се оферират допълнителни дейности извън техническите спецификации;
- използване на показатели за оценка, които не допринасят за качествено изпълнение на поръчката и съответно не способстват за избор на най-добрата оферта;
- използване на показатели за оценка, които не са сред предвидените в чл. 70, ал. 4 от ЗОП.

Случаите на незаконсъобразна практика за допълнително оферирание са налице, когато възложителят е изискал предложения, които съдържат технически предимства, гарантират качествен ефект от прилагането на техниката, механизацията и материалите, предлагат функционални или естетически характеристики с добавена стойност, иновативни характеристики или иновативни търговски техники и условия и др. Възложителят не е посочил примерни характеристики на надграждащите елементи, или ги е указал 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 – напр. които осигуряват по-добро качество и устойчивост на материалите, които гарантират по-голяма безопасност, ефективност и дълготрайност, които включват оптимизиране и максимизиране на експлоатационните качества на обекта на поръчката и др. В някои случаи посочените елементи на оценка, напр. „иновативни търговски техники и условия“ не са свързани с предмета на поръчката, тъй като не са относими към измерването на качеството на изпълняваното СМР. Друг пример е присъждане 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“. От изискването не става ясно

как ще прецени участникът при подготовката на предложението си, а впоследствие и комисията при оценката му, дали допълнителните експерти ще допринесат за различни в качествени резултати.

Пример за неотносим показател за оценка е формулираният от възложителя срок за извършване на СМР, който започва да тече от подписване на протокол за откриване на строителна площадка и определяне на строителна линия и ниво и изтича с издаване на удостоверение за въвеждане в експлоатация. Съгласно приложимата нормативна уредба строителният процес приключва с издаването на констативен акт за удостоверяване на годността за приемане на строежа, т.е. издаването на удостоверението за въвеждане в експлоатация не зависи от волята на строителя, като последният не може да влияе върху сроковете по издаването му, поради което заложеното изискване за оценка на срока за изпълнение на СМР е незаконосъобразно.

Срещат се и методики за оценка, които предвиждат присъждане на точки в зависимост от пълнотата и качеството на описанието на елементите в методологията, организацията на изпълнение и линейния график, като с максимален брой оценяват отличното разбиране на задачите и предложена адекватна организация, с по-малък брой точки – предложения, в които организационната структура съдържа пропуски, или описанието ѝ не е достатъчно коректно и задълбочено и която показва задоволително разбиране на задачите. Присъждането на точки се определя чрез използването на неясни оценъчни понятия. При това не се държи сметка на нормативната забрана за оценяване организацията на изпълнение чрез оценка на пълнотата и начина на представяне на информацията в документите.

Към случаите на показатели за оценка, които не допринасят за избор на най-доброто предложение, може да се причисли методология за оценка на рисковете, като в допълнение следва да се отбележи, че този показател за оценка не е допустим като показател за оценка съгласно чл. 70, ал. 4 от ЗОП.

Следва да се има предвид, че съгласно чл. 70, ал. 5 от ЗОП показателите за оценка трябва да са свързани с предмета на поръчката и въпреки, че могат да се отнасят до всеки етап от жизнения цикъл на строителството, доставките или услугите, същите не трябва да дават неограничена свобода на избор и трябва да гарантират реална конкуренция. Във всички случаи, когато възложителят не предвижда оценяване на конкретни параметри, свързани с предмета на поръчката, а на описание и брой на рискове, мерки, методи, подход и пр., възложителят определя неправомерни показатели за оценяване. В тези случаи подобна техническа оферта е изготвена самоцелно – единствено, за да послужи като обект на оценяване, но без никакъв принос и връзка с изпълнението на предмета на поръчката, който се изисква съгласно чл. 70, ал. 7, т. 1 от ЗОП, съответно по нея обективно няма какво да се изпълнява и възложителят не търси изпълнението ѝ.

Специфична група са нарушенията, свързани с присъждане на точки в зависимост от наличието или липсата на определен брой обстоятелства, без да се оценява предложеното ниво за изпълнение на поръчката, което не позволява да се извърши обективно сравнение и оценка на техническите предложения.

- 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. Примери в тази посока са налице, когато се оценява: линеен график, който съдържа само част от набелязаните в методологията дейности, липса на посочване дейностите на всеки експерт

и на резултатите, до които ще доведе всяка от дейностите и др., при зададени минимални изисквания в указанията на възложителя техническото предложение за изпълнение на поръчката задължително да включва линеен график в унисон с организационната структура, описание на конкретните задачи и отговорности на всеки от членовете на екипа, както и посочване на резултатите, до които ще доведе всяка от дейностите от предмета на поръчката.

В друг случай съгласно указанията за присъждане на точки се допускат до оценка предложения, които не отговарят на изискванията на възложителя и на действащата нормативна уредба в противоречие с чл. 107, т. 2 от ЗОП – напр. „офертата не показва участникът да е запознат с приложимата нормативна уредба, съществуващите технически изисквания и стандарти, както и че разбира поставените за изпълнение задачи“. В допълнение, непознаването на нормативната уредба и техническите изисквания/стандарти поставя под съмнение офертирането на изпълнение по конкретната обществена поръчка, с нейните специфични особености, както и способността да се изпълни предмета на поръчката.

Срещат се и случаи, при които в указанията за присъждане на точките възложителят е посочил разграничение по скала, съгласно която оценява общия професионален опит на експерта, като „над 4 до 9 години включително“ се присъждат 4 точки, а над 10 години – 10 точки. Не е указано в коя категория ще попадне предложението и колко точки ще се присъдят, ако общият професионален опит на лицето е над 9 и 10 включително. Следователно, в тази част методиката не осигурява на участниците достатъчно информация за правилата, които ще се прилагат при определяне на оценката по показателя. Установили сме и случаи, при които съгласно предвидените скали оферта с по-ниска професионална компетентност на персонала би могла да получи еднакъв брой точки с оферта с по-висока професионална компетентност на персонала, т.е. предложеният начин на оценка не гарантира реална конкуренция на участниците.

В част от методиките за оценка възложителят изрично е изискал представената концепция за изпълнение на поръчката, която подлежи на оценка по съответния подпоказател да съдържа разбирането на участника относно целите на поръчката и постигането на очакваните резултати; подход и инструментариум за изпълнение на дейностите, попадащи в предмета на поръчката, с разписани етапи, подетапи и задачи, и начин на комуникация и взаимодействие с възложителя. Независимо от това, методиката предвижда разграничение за присъждане на точките според това дали офертата съдържа или не част или всички от изброените преимущества.

При извършените през 2018 г. одити сме установили общо 14 случая на незаконосъобразна методика за оценка на офертите, подобни на описаните по-горе:

| | |
|--|----|
| Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020 | 1 |
| Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 | 13 |

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

Нередности по т. 11 и 12 от Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с Решение на Европейската комисия от 19.12.2013 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. 11 и 12 от цитираните насоки са свързани основно с:

- необосновано ограничаващи технически спецификации;
- недостатъчно определен предмет на договора.

Нарушенията от първата група могат да се обособят в две подгрупи, а именно - незаконосъобразна техническа спецификация и ограничителен предмет на обществената поръчка.

По отношение на техническите спецификации най-често срещаната незаконосъобразна практика е употребата на конкретни стандарти, марки и модели при подготовката на количествени сметки за строителство, доставки или услуги без думите „или еквивалент”.

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

Неоснователното окрупняване на предмета на обществената поръчка ограничава възможностите за участие на лицата, които биха могли да изпълнят само част от дейностите. В тази връзка законодателят е предвидил допълнителен механизъм срещу риска от необосновано окрупняване на предмета на обществената поръчка чрез задължението по чл. 46, ал. 1 от ЗОП за мотивиране на причините за неразделянето на поръчката в обособени позиции в решението за откриването на процедурата.

Специфични случаи на ограничителен предмет на обществена поръчка са неясно определеният предмет на възлагане, както и липсата на конкретно посочени количество и обем на услугите, които ще се изпълняват.

При възлагане на строителство установяваме, че в предмета на поръчката се включват СМР на повече самостоятелни обекти, които са различни групи и/или категории строежи. По този начин необосновано се ограничава участието на лица, които имат правоспособност да изпълнят само част от обектите, включени в предмета на поръчката. Съгласно приложимото право регистрацията за определена група строежи в дадена категория не дава право на икономическия оператор да извършва дейност и по отношение на обекти от останалите групи строежи в тази категория. Ето и пример от нашата практика в предмета на поръчката са включени два вида обекти – на благоустройствената и на транспортната инфраструктура. На практика дейностите по благоустрояване – възстановяване и обособяване на градска среда с пешеходна зона (включително озеленяване), се различават от тези за рехабилитацията на улици, включващи реконструкция на улично платно и прилежащи тротоари. Дейностите от

предмета на поръчката се отнасят до различни видове строителни обекти, представляващи различни групи строежи. Същите не са и взаимно свързани, тъй като са разделени технически, икономически и функционално, съответно поотделно отговарят на изискването за „обособена позиция“.

Освен това възложителите традиционно изискват регистрация в Централния професионален регистър на строителя (ЦПРС) за повече от една група и/или категория строежи, което допълнително ограничава участието на лицата в процедурата – за да отговорят на изискванията за правоспособност, опит и професионална компетентност, икономическите оператори следва да се обединяват в дружества по ЗЗД/консорциуми и/или да ползват подизпълнители с относимите към всеки от обектите по поръчката опит, квалификация и правоспособност за упражняване на професионална дейност.

При подобни поръчки (с предмет СМР на няколко строежа/обекта, представляващи различни групи и/или категории строежи) формулирането на едно изискване за регистрация в ЦПРС за една група и категория строежи, не елиминира наличието на необосновано ограничение. И в този случай възложителят е обединил в предмета на поръчката дейности, които представляват интерес на икономически оператори с различна професионална способност изискуема по силата на ЗКС. Затова дори и да е пропорционално за част от обектите, включени в предмета на поръчката, то не е пропорционално за останалите. Например в предмета на поръчката имаме два обекта – втора група, трета категория, и три обекта – четвърта група, трета категория. Изискването участниците да са регистрирани само втора група, трета категория строежи в ЦПРС необосновано препятства в процедурата да подадат оферта лица, които са регистрирани четвърта група, трета категория строежи, т.е. имат пряк интерес да изпълнят част от предмета на поръчката.

При одитните ангажименти, извършени през 2018 г. сме установили 2 случая с финансово влияние по Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020, подобни на описаните по-горе.

2. Грешки, свързани с разглеждането и оценяването на офертите

Нередности по т. 13-21 от Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с Решение на Европейската комисия от 19.12.2013 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 (в сила от 15.04.2016 г.), са приблизително 35% от общия брой на установените отклонения по този закон.

В резултат на извършените през 2018 г. проверки сме установили следните нередности:

- определеният за изпълнител участник не отговаря на предварително определените от възложителя изисквания, но в резултат на пропуски в работата на комисията е допуснат до участие и оценка – нарушение на т. 13 от Насоките на ЕК.

Към тази категория нередности попадат случаите, в които избраният изпълнител не отговаря на заложените критерии за подбор, изискванията към техническата и/или ценова оферта и др.

Установените от Одитния орган случаи на нарушения са свързани с избора на изпълнител, който е подал оферта извън указания срок, с оглед на което оценителите са били длъжни да предложат кандидата и неговата оферта за отстраняване. Оценителите и бенефициентът са извършили изменение на условията за участие, което е довело до неправилно допускане на кандидата в процедурата. По този начин необосновано е дадено предимство на кандидата, определен за изпълнител.

Други примери на нарушения са: несъответствие на избрания за изпълнител с поставените критерии за подбор – участник в обединението не отговаря на поставеното изискване за регистрация в ЦПРС за II група, II категория строежи, каквото ще извършва съобразно разпределението в договора за обединение; несъответствие на изискуемата от възложителя професионална квалификация за строителен инженер или еквивалент на експерт от екипа; предложен експерт със специалност „ВиК“ вместо посочените от възложителя „Архитектура“ или „Строителство на сгради и съоръжения“ или еквивалентна на тях; коефициентът на обща ликвидност е под определения от възложителя в критериите за икономическо и финансово състояние на участниците; недоказан опит за част от експертите в изискуемата от възложителя област и продължителност; липса на застраховка „Професионална отговорност“ на третото лице - архитект, чиито ресурси ще използва участникът.

Установени са 20 случая на нередности по т. 13 от Насоките на ЕК по следните оперативни програми:

| | |
|---|----|
| Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 | 8 |
| Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 | 12 |

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

Посоченият тип нарушение сме установили при отстраняване на участник с мотиви, че за трима от предложените основни експерти – ръководител проект, технически ръководител и експерт контрол на качеството, не може да се установи професионалния опит на лицата в определена сфера на дейност за точно определен период от време, въпреки че участникът е представил надлежни доказателства, от които се установяват тези факти. В друг случай възложителят е приел, че за специалист по безопасност и охрана на труда не е налична информация за налично удостоверение по чл. 5, ал. 2 от Наредба № 2 от 2004 г. за минимални изисквания за здравословни и безопасни условия на труд при извършване на строителни и монтажни работи и опит като специалист по безопасност и охрана на труда, а за експерта по контрол на качеството - не е предоставена информация за наличието на удостоверение/сертификат за контрол на качеството и опит като експерт по контрол на качеството, при изпълнение на строителство на минимум 1 (един) обект. От информацията, която се съдържа в ЕЕДОП и приложенията към офертата, е видно, че предложените експерти отговарят на изискванията на възложителя. Следва да се има предвид, че комисията може да се възползва от възможността по чл. 67, ал. 5 от ЗОП и да изиска от участниците по всяко време да представят всички или част от документите, чрез които се доказва информацията, посочена в ЕЕДОП при условие, че това е необходимо за законосъобразното провеждане на процедурата, например във връзка с изясняване на декларираните обстоятелства и отстраняване на неясноти.

В друг случай са отстранени участници поради това, че в своите технически предложения не са предвидили и описали как ще се осъществяват комуникация и взаимодействие с възложителя, въпреки че в офертата е приложена организационна схема на взаимодействие, работни срещи, предвидени са и комуникационни канали, т.е. участникът е предоставил необходимата информация за комуникацията си с възложителя.

Установихме и случай на отстраняване на участника в поръчка за инженеринг поради липсата на опит в проектиране, като за изпълнението на тази дейност участникът се е позовал на подизпълнител, за който минималното изискване е доказано.

В някои случаи комисията на изцяло формално основание е предложила участника за отстраняване, тъй като представените декларации не съдържат лого с надпис „ЕФРР“ и лого на оперативната програма. Липсата на надписите относно мерките за информация и публичност в приложенията в офертата документи на този етап от процедурата, не са съществени порок и не преграждат възможността комисията да изпълни правомощията си по разглеждането на съответните документи. Друг пример за формално отстраняване е поради това, че техническото предложение за изпълнение на поръчката не съдържа подпис и печат на указаното място, поради което е прието, че в така представената техническа оферта липсва правна обвързаност на направените предложения за изпълнение на поръчката.

При одитните ангажименти от 2018 г. сме установили общо 10 случая по Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020, подобни на описаните по-горе по т. 14 от Насоките на ЕК.

- неправомерно изискана обосновка по реда на чл. 72, ал. 1 от ЗОП, вследствие на което незаконосъобразно е отстранен участник – нарушение на т. 15 и т. 16 от Насоките на ЕК.

Установихме, че комисията за провеждане на процедурата е изисквала писмена обосновка за начина на образуване на ценовото предложение от участник, чието предложение не е с повече от 20 на сто по-благоприятно от средната стойност на предложенията на останалите участници, т.е. не е било налице правно основание за изискване на обосновката. В резултат

комисията не е приела представената обосновка и е отстранила от участие в процедурата лицето, което би било определено за изпълнител, ако бяха спазени нормативните изисквания.

- липса на прозрачност в работата на комисията, довела до избора на участник, който не отговаря на поставените изисквания – нарушение на т. 16 и т. 13 от Насоките на ЕК.

При събиране на оферти с обява възложителят е поставил минимално изискване за изпълнени доставки със сходен или идентичен предмет (определен брой преносими компютри). При подписване на договора участникът, определен за изпълнител, е представил удостоверения за изпълнените от него доставки. Информацията в представените доказателства не съответства на посоченото в декларирания от лицето опит при подаване на офертата, както и не доказва поставеното минимално изискване. Независимо от това обстоятелство, възложителят е сключил договор с лицето в нарушение на т. 16 и т. 13 от Насоките на ЕК.

- нарушение на принципите за публичност и прозрачност по време на прегледа на офертите – нарушение на т. 16 от Насоките на ЕК.

Установихме два идентични случая, в които при избора на изпълнител не са осигурени адекватни доказателства, удостоверяващи, че избраният изпълнител към момента на провеждане на процедурата и с приложените по нея документи и доказателства е отговарял на поставеното минимално изискване за технически възможности. Участникът е представил референции, от които е видно, че същият е дългогодишен и коректен партньор и доставчик на модерно техническо оборудване. Но в издадените препоръки липсват данни за конкретно изпълнени доставки на производствено оборудване от изискуемия вид, както и информация относно количеството, предмета и срока за изпълнение на конкретните доставки, която да позволи да се удостовери изпълнението на заложения от възложителя критерий за технически възможности. Освен това не са налице документи, от които да е видно, че комисията в хода на своята работа е проверила/ установила конкретния опит на лицата.

През 2018 г. Одитният орган е установил 4 нередности по т. 15 и т. 16 от Насоките на ЕК, както следва:

| | |
|---|---|
| Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 | 2 |
| Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020 | 1 |
| Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 | 1 |

- изменение на офертата на избрания изпълнител при оценяването и/или подписване на договора с възложителя - нарушение на т. 17 от Насоките на ЕК или допуснато договаряне по време на процедурата на възлагане, като това е довело до изменения в първоначалните условия, посочени в обявлението на поръчката или документацията за участие - нарушение на т. 18 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, както и съответствието с поставените критерии за подбор от участника, класиран на първо място. Тук най-често се среща непредставянето на свидетелства за съдимост (или представянето им само за някои от участниците в обединението, определено за изпълнител), удостоверения от Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“, валидна застраховка „Професионална отговорност“ и др.

Специфичен пример на изменение в условията на обществената поръчка след решението за класиране и определяне на изпълнител е несъответствието на клаузите на сключения договор за обществена поръчка с проекта на договор от документацията за поръчката – напр. отпаднала е възможността възложителят да прекрати договора без предизвестие при неизпълнение по вина на изпълнителя. Промяната е съществена, тъй като изменението води до ползи за изпълнителя, които не са били известни на останалите участници в процедурата, т.е. в подписания договор не съществува възможност за прекратяване без предизвестие при виновно неизпълнение. По този начин са нарушени принципите на равнопоставеност и недопускане на дискриминация. В допълнение липсват доказателства за това, че промените са наложени от обстоятелства, настъпили по време или след провеждане на процедурата.

Одиторите са установили 5 случая, сходни на описаните по Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020.

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

Нередности по т. 22-25 от Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с Решение на Европейската комисия от 19.12.2013 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 е изпълнен договорът за обществена поръчка 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 (в сила от 15.04.2016 г.), са приблизително 16% 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 или ограничаване на обхвата на поръчката – за нарушения на т. 22 и 23 от Насоките.

Към тази категория нередности могат да се обособят подгрупи в зависимост от същността на установените незаконосъобразните промени, а именно: изменения в цената за изпълнение на поръчката и/или плащанията по договора; промяна в срока за изпълнение; промяна на количеството и обема; намаляване/неизпълнение на обхвата на поръчката без пропорционално намаление на цената; промяна на екипа за изпълнение на поръчката и др.

Установени конкретни нарушения от цитираните групи са: изпълнителят не е извършил част от дейностите по договора, но възложителят е изплатил пълната сума по договора; закъснение при изпълнение на договора от страна на изпълнителя, без да е начислена неустойка за забавата; изменение в единичните цени и техническите характеристики на предложените в офертата артикули.

Специфична група на незаконосъобразните изменения на договора съставляват удължаване на срока за изпълнение чрез сключване на анекси, без да са налице непредвидени обстоятелства (за такива не се приемат и неблагоприятните метеорологични условия в зимния период, който е характерен с минусови температури и валежи, което би следвало да се отчете от възложителя при определяне на срока за изпълнението на СМР). В установените случаи е направена преценка, че ако новите условия относно срока за изпълнение 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. Допуснатото незаконосъобразно удължаване на срока за изпълнение на поръчката е довело до ползи за изпълнителя, които не са били известни на останалите участници в процедурата.

През 2018 г. Одитният орган е установил 18 нередности, свързани със сключването и изпълнението на договорите за обществени поръчки, възложени по следните оперативни програми:

| | |
|--|----|
| Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020 | 3 |
| Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 | 1 |
| Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020 | 1 |
| Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 | 13 |

IV.2 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ПО ЗОП (отм.) И ПМС № 118/2014 г.

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

Преобладаващият вид на установените нарушения през 2018 г. е свързан с подготовката на обществената поръчка за възлагане и нейното обявяване (при определяне на нейния предмет и избора на реда, по който тя ще бъде проведена, при формулирането на критериите за подбор и възлагане, техническите спецификации), както и при определянето на сроковете за получаване на оферти и за получаване/закупуване на документацията за участие.

Грешките при подготовката на обществената поръчка, възложени по реда на ЗОП (в сила до 15.04.2016 г.), са приблизително 63% от общия брой на установените отклонения по този закон.

Тези грешки могат да бъдат класифицирани по следния начин:

1.1. Неоснователно намаляване на срока за получаване на офертите

Нередности по т. 3 от Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с Решение на Европейската комисия от 19.12.2013 г.

Тези нарушения най-често се дължат на неоснователно позоваване на някоя от предпоставките по чл. 64 от ЗОП (отм.) за намаляване на срока за получаване на офертите. Например, предварителното обявление с информация за поръчката е изпратено в срока по чл. 64, ал. 2 от ЗОП, но същото не съдържа изискуемата информация за възлаганата обществена поръчка. В него не са посочени описание на всички видове дейности/услуги, включени в предмета на поръчката, прогнозна стойност, количество и обем, въпреки че тази информация е била налична за възложителя към момента на изпращането на предварителното обявление. Предварителното обявление съдържа единствено информация за заглавието и вида на обществената поръчка. В тези случаи предварителното обявление не съдържа необходимата информация и същото не може да бъде ползвано като основание за намаляване на срока за получаване на оферти.

Друг пример е свързан с достъпа до документацията за участие. Съгласно посоченото в обявлението цялата документация за участие е публикувана на официалния интернет сайт на възложителя от датата на изпращане на обявлението и същата не се закупува. При анализ на информацията в профила на купувача установихме, че в досието по поръчката от профила на купувача не се съдържа информация за конкретния обем на доставките, липсват образци на ценови предложения с информация за конкретния брой, вид и модел доставки по всяка от трите обособени позиции на поръчката. Достъп до тази информация е бил осигурен чрез електронна платформа, която е различна от профила на купувача и информацията за поръчката в платформата е достъпна чрез регистрация, изискваща наличието на квалифициран електронен подпис, тоест достъпът до пълното съдържание на документацията за участие е ограничен. Отчитайки изложеното, не са налице предпоставките по чл. 64, ал. 3 от ЗОП (отм.) и не е налице основание за намаляване на срока за получаване на офертите с 5 дни.

Нередности по т. 3 установихме в 3 случая, разпределени по оперативни програми, както следва:

| | |
|--|---|
| Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020 | 1 |
| Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020 | 1 |
| Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 | 1 |

През 2018 г. не са установени нередности по т. 4 от Насоките - случаи, в които достъпът до документацията не е пълен и неограничен и е налице по-кратък срок за получаване на документацията за участие от срока за получаване на оферти.

1.2. Нарушение на публичността при обявяване на процедурата

Нередности по т. 8 от Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с Решение на Европейската комисия от 19.12.2013 г.

Нарушенията, попадащи в тази категория, са свързани със засягане на принципа на публичност и липсата на задължителна информация в обявлението по поръчката, като отклоненията се проявяват в следните основни аспекти:

- Нарушения на чл. 25, ал. 2, т. 3 от ЗОП (отм.) относно количеството и обема на поръчката;
- Незаконосъобразно изменение на документацията за участие чрез разяснения.

Към първата група спадат нарушенията относно липсваща информация за спецификата на поръчката, която ще се възлага, като например: препращане за информация относно количеството и обема към документацията за участие и указания, че обемът на услугата е съгласно приложените в документацията за участие технически задания и проекти; характера на дейностите, които подлежат на проектиране, какви са общите характеристики на строителните дейности, които подлежат да се проектират, изисквания за геодезическо заснемане на всички обекти и подобекти и др.

Установихме случай, в който възложителят в обявлението не е предоставил необходимата информация за количеството или обема на цялата поръчка, както и за отделните ѝ обособени позиции, а е препратил за тази информация към документацията за участие и по-конкретно към образците на ценова оферта за всяка от трите обособени позиции към определен електронен адрес. До документацията за участие чрез профила на купувача не е осигурен пълен електронен достъп. Информация за конкретното количество и/или обем на доставките по трите обособени позиции, е налична единствено на електронна платформа, достъпът до която е ограничен, като се изисква регистрация и квалифициран електронен подпис, за да могат заинтересованите икономически оператори да се запознаят с конкретния индикативен обем, количество и характеристики на доставките, които следва да се реализират. В указанията за участие възложителят е посочил, че при поискване на документацията на конкретен електронен адрес или в сградата на възложителя, документацията ще бъде изпратена по e-mail или ще се предостави на ръка, съответно по пощата за сметка на получателя. Следователно заинтересованите лица не са имали на разположение минимално гарантирана им от чл. 25, ал. 2, т. 3 от ЗОП (отм.) информация, която е определяща за решението им да проявят интерес от възлаганата обществена поръчка. По този начин е нарушен и принципът за публичност и прозрачност по чл. 2, ал. 1, т. 1 от ЗОП (отм.).

Втората група нарушения обхваща отклоненията, отнасящи се до промяна на условията по поръчката с разяснения. Този тип нарушения са свързани основно с изменение на критерии за подбор – например: заложено изискване за опит в проектирането при поръчка за инженеринг е променено, като не се допуска доказване на опит в проектирането чрез изпълнени дейности по инженеринг, реализирани през предходните 5 години, считано от датата на получаване на офертите; условие за осигуряване на определен екип е допълнено с ново изискване, че същите експерти или част от тях не могат да участват и да бъдат предложени, като такива в друга, обявена от възложителя процедура и т.н.

Установихме случай на поставено изискване в обявлението и документацията за участие екипът от експерти да има висше образование, образователно-квалификационна степен „бакалавър“ или еквивалентна степен. С разяснение възложителят е определил, че ръководните длъжности в екипа следва да притежават висше образование в определена област - полиграфия или друга специалност, съответстваща на дейностите по предмета на поръчката. Видът на висшето образование на ръководните експерти не е посочен нито в обявлението, нито в документацията за участие на обществената поръчка.

Изменението се отнася до критерий за подбор и задължителната информация от обявлението за обществена поръчка.

В чл. 27а, ал. 1-3 от ЗОП (отм.) е определен редът, по който възложителите могат да направят промени в обявлението и/или документацията на обществена поръчка, свързани с осигуряване законосъобразност на процедурата, отстраняване на пропуски или явна фактическа грешка. Промените се извършват чрез решение за промяна, което се публикува в ОВЕС и/или РОП,

Извършеното изменение чрез предоставяне на разяснение не е направено достъпно чрез ОВЕС и/или РОП, следователно е нарушен принципът за публичност и прозрачност и за равнопоставеност и недопускане на дискриминация по чл. 2, ал. 1, т. 1 и т. 3 от ЗОП (отм.).

При одитите от 2018 г. сме установили общо 3 случая с финансово влияние, подобни на описаните по-горе, както следва:

| | |
|--|---|
| Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020 | 2 |
| Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020 | 1 |

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

Нередности по т. 9/10 от Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с Решение на Европейската комисия от 19.12.2013 г.

Този тип нарушения са с най-големи финансови последици за бенефициентите предвид броя и тежестта на нарушенията. Най-често нарушенията са свързани или с формулировката на критериите за подбор, или с документите, които следва да се представят за доказването им. Критериите за подбор се отнасят до финансовото и икономическо състояние на участниците, техните технически възможности и професионална квалификация. За да са законосъобразни и за да осигуряват принципа за равнопоставеност и недопускане на дискриминация, същите следва 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.

- Ограничения спрямо чуждестранните икономически оператори

За доказване на правото да се осъществява определена дейност, подлежаща на разрешителни, регистрационни или лицензионни режими, възложителите често ограничават неправомерно участието на чуждестранни икономически оператори, 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. Пример в това отношение е изискването всички краткосрочни ключови експерти – проектантите да притежават пълна проектантска правоспособност от КИИП при подаване на офертата. Без допускане на изрична възможност за наличие на еквивалентен документ, възложителят неправомерно е ограничил участието на лица, които разполагат с чуждестранни експерти, притежаващи 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.

- Непропорционални изисквания относно правоспособността на участниците

Възложителите допускат и грешки при определяне на изискванията за правоспособност на участниците и по-специално притежаване на лицензи или регистрация в определени професионални регистри, които не са необходими или са завишени спрямо включените в предмета на поръчката дейности.

Установихме случаи, в които възложителят е изискал всеки от експертите в екипа да притежава пълна проектантска правоспособност и валидни поименни застраховки професионална отговорност в проектирането и строителството, с което е ограничил участието на консултанти, застраховани по надлежния ред, за които няма задължение за поименно застраховане на лицата от екипа, с който ще извършват дейности по оценяване на съответствието на инвестиционните проекти и/или упражняване на строителен надзор.

Също така ограничително и необосновано е изискването участниците да членуват в организации, вписването в които е доброволно и не произтича нито от нормативната уредба, нито технологично за целите на изпълнение на дейността по поръчката.

Възпрепятстващо участието е и изискването за вписване в ЦПРС за група и категория строежи, които не са относими към обекта на възлагане. Например поставено условие за регистрация за първа категория, втора група строежи съгласно Правилника за реда за вписване и водене на ЦПРС, като за изпълняваните видове дейности от предмета на поръчката е необходима регистрация за първа категория, първа група строежи.

- Непропорционални изисквания относно техническите възможности на участниците

В някои случаи възложителите поставят изисквания, които не са относими към предмета на поръчката. Установихме случаи, в които възложителят изисква участникът да разполага с екип от минимум 7 експерта, с набор от специалисти по съответните специалности, включително: архитект, строителен инженер, инженер ОВК, електроинженер, ВиК инженер, лекар и инженер „Пожарна техника и безопасност“, като всички членове на екипа на участника следва да са задължително лица от списъка, приложение към удостоверението за вписване в регистъра, воден от ДНСК. Определен икономически оператор е допустим само ако включи в офертата си специалистите, с които е получил удостоверение за упражняване на дейността по строителен надзор. Изискването е ограничително, тъй като икономическият оператор няма сигурност, че ще бъде определен за изпълнител на обществената поръчка. Следователно за него няма интерес да влага допълнителен материален и времеви ресурс и да прави промени в списъка на правоспособните физически лица, чрез които упражнява дейността си, само за да отговори на изискването на възложителя. Поставеното изискване не кореспондира с правото участникът да докаже съответствието си с изискванията за технически възможности и/или квалификация, ползвайки ресурсите/ капацитета на едно или повече трети лица.

Установихме завишено изискване за опит на участниците в поръчка за организиране на събития, а именно - 7 събития с определен брой участници, включващи кумулативно всички дейности от предмета на поръчката, в т.ч. транспорт, техническо обезпечаване - зали и оборудване, осигуряване на лектори, кетъринг. В случая необоснован е броят на изискваните събития, както и че всяко от тях следва да включва целия комплекс от дейности, посочени по-горе.

Пример за неясно и ограничително условие към техническите възможности на участниците е изискването минимум по 10 доставки с идентичен или сходен предмет за всяка обособена позиция, за която кандидатстват, като в случай, че подава оферта за повече от една обособена позиция, за отделните обособени позиции участникът следва да посочи различни доставки. Предвид предмета на поръчката – доставка на тонери, поставеният критерий за подбор е неясен, тъй като възложителят не е посочил какво ще приеме за еднаква или сходна с предмета на поръчката доставка – доставка на 1, 10, 100 или 1000 тонера, поради което участниците не разполагат с информация за действителния критерий за подбор, който следва да покрият, за да участват в процедурата. В допълнение, с оглед на това, че предметът на поръчката е еднотипен и съставлява доставка на тонери с различни марки, с заложеното изискване при участие в различни позиции да се посочат различни доставки, необосновано е завишен броят на изискуемите и изпълнени доставки на тонери, в случай на участие в повече от една обособена позиция.

Непропорционално е и изискването при подаването на офертата участниците да представят писмо за оторизация, валидна за целия период на изпълнение на рамковото споразумение. Такова изискване би било относимо към момента на изпълнението на поръчката единствено спрямо избраните изпълнители по рамковото споразумение. 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. Към момента на подаване на офертата икономическите оператори нямат сигурност, че ще спечелят поръчката, следователно нямат интерес да се снабдят с оторизация за по-дълъг от срока за получаване на офертите срок.

Установихме и отклонение, свързано с изискването участникът да е оторизиран от производителя на офериранията комуникационна и изчислителна техника, както и от производителя на софтуер, което ограничава участниците, притежаващи оторизация от официален дистрибутор на офериранията комуникационна и изчислителна техника и софтуер.

- Непропорционални изисквания относно професионалната квалификация и опита на експертите

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

Сред установените нередности е изискването членовете на екипа от експерти да имат специфичен опит в подготовката и/или изпълнението, и/или управлението на минимум 1 (един) проект/договор, изпълняван по програми на Европейския съюз и/или програми за териториално сътрудничество, и/или програми на Европейското икономическо пространство, и/или международни програми и проекти. Източникът на финансиране няма отношение към качеството на конкретната дейност, тъй като не променя характера и вида на дейностите. В допълнение проверяваната обществена поръчка няма международен елемент, който да предполага изискването на подобен опит.

Друго изискване, поставено към инженер ВиК, инженер по качеството и съответствие на материалите, координатор по безопасност и здраве в строителството и техническите ръководители е да притежават специфичен опит в „проектиране и строителство“ на определени обекти. Посочените експерти са част от екипа за изпълнение на строително ремонтните дейности, те не участват в проектирането, следователно биха могли да изпълнят възложените им задачи, ако разполагат с релевантен опит в строителството на сходни обекти.

Специфично необосновано изискване е при поръчки за строителство да се осигури координатор по безопасност и здраве и/или инженер по качеството и съответствие на материалите с професионална квалификация строителен инженер или еквивалентна, без да са налице нормативни предпоставки за такава квалификация, както и възможността дейностите да бъдат изпълнявани от други лица със знания и сертификати за упражняване на дейностите по безопасност и здраве, респ. контрол на качеството.

Друго необосновано изискване е за доказване на опит на ръководна или експерта длъжност в определен период от време – например, „през последните три години“, „през последните пет години“. Посочването на конкретен период, в който експертите следва да са придобили 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. Експерти, които са придобили професионалния си опит в друг времеви период (вкл. с прекъсване), също биха могли да изпълнят успешно заложените в поръчката дейности.

Срещат се изисквания кандидатите в процедурата да разполагат с екип от технически лица, притежаващи сертификати от обучение за монтаж, поддръжка и работа с подобни и/или сходни с предмета на поръчката машини или други подобни документи, издадени от производители на машини, без да се държи сметка, че квалификация в посочените области може да бъде придобита и при оторизирани от производителя икономически оператори.

При одитите, извършени през 2018 г., установихме общо 17 случая с финансово влияние на поставени ограничителни условия, подобни на описаните по-горе, както следва:

| | |
|--|---|
| Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 | 3 |
| Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020 | 3 |
| Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020 | 2 |
| Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 | 1 |
| Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 | 2 |
| Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020 | 1 |
| Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 | 5 |

1.4. Незаконосъобразна методика за оценка на офертите

Нередности по т. 9 и 10 от Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с Решение на Европейската комисия от 19.12.2013 г.

Незаконосъобразната методика за оценка по същността си необосновано ограничава участието на лицата в процедурата, т.е. налице е разубеждаващ ефект по отношение на потенциалните участници/кандидати, или оказва влияние върху прозрачността при провеждане на процедурата, тъй като не е налице достатъчно информация при какви предложения колко точки ще бъдат присъдени.

Нарушенията по отношение на методиката за оценка на офертите основно са:

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

Примерите за това са в три посоки:

- допускане да се оферират допълнителни дейности извън техническите спецификации;
- използване на показатели за оценка, които не допринасят за качествено изпълнение на поръчката и съответно не способстват за избор на най-добрата оферта;
- използване на показатели за оценка, при които присъждането на точки е свързано не с предмета на поръчката, а с офертите на другите участници.

Случаите на незаконосъобразна практика за допълнително офериране са налице, когато възложителят е изисквал да се предлагат бонуси или допълнителни услуги/доставки/СМР, които надграждат техническите спецификации и не са конкретизирани в последните, но подлежат на оценяване като част от техническата оферта.

Например, за получаване на максимален брой точки по показател „Предложение за изпълнение на строителството“ предложението следва да съдържа „преимущества спрямо данните и информацията, посочени в Техническата спецификация, по отношение на показателите, имащи отношение към качеството на изпълнение“. Възложителят не е указал предварително какво ще приеме за преимущества спрямо техническата спецификация с оглед получаването на по-висок брой точки.

Друг пример е показателят Работна програма, по който се оценяват с по-висок брой точки организационна структура, която оптимизира технологичните процеси с цел по-голяма ефективност или предлага иновативен подход за изпълнение, преимущества, описани в подхода за изпълнение, анализ на технически и технологични параметри, които превъзхождат изискванията на възложителя, предложена е обосновка на дейности, с които се постигат по-добри естетически и функционални характеристики на готовия продукт; предложени възможности за постигане на по-високо качество на влаганите материали и резултата от тяхното прилагане и са направени предложения за прилагане на иновативни методи за изпълнение, влияещи положително върху очаквания резултат. В методиката липсва информация при какви обективни качества на предложенията ще бъде определено, че същите предлагат по-голяма ефективност, имат преимущества, предлагат се по-добри естетически и функционални характеристики и др. Липсват обективни критерии, въз основа на които да се определи, че се покриват цитираните особености на предложенията.

При друг използван показател - мерки за намаляване на затрудненията при изпълнение на СМР броят на точките се присъжда в зависимост от това дали мерките са стандартни, традиционни или съвременни, дали са предложени мероприятия за максимално намаляване на вредното влияние върху отделните характеристики на околната среда и дали са предложени или не са предложени, една или повече характеристики, които биха повишили качеството на опазването на елементите на околната среда и др. Използвани са оценъчни понятия и качествени елементи, които не дават възможност да бъдат сравнени и оценени обективно техническите предложения на участниците. Възложителят не е дефинирал по какви критерии ще се оценяват мерките, което да позволи на участниците да подготвят офертите си, за да получат офертите им съответния брой точки. В този случай, сравнението между офертите и оценката на предложението се извършва от членовете на комисията за провеждане на процедурата, без да са налице точни указания за това.

При това като оценъчни критерии често са използвани понятия като „представени по начин, от който е видно познаване на цялостния процес на подготовка, реализация и изпълнение на задачите“, „дават достатъчна гаранция за качествено изпълнение“, „с пълно съответствие помежду си“, „имат несъществени отклонения“, „не гарантират надеждно предотвратяване и/или овладяване на рисковете“ и др., които не дават указания на заинтересованите лица за начина, по който следва да изготвят техническите си предложения и на комисията - за това как следва да ги оцени. Дори и за част от използваните оценъчни понятия да са дадени дефиниции, напр. възложителят е посочил определения за „ясно“, „конкретно“, „адекватно“, „съответствие“, „частично несъответствие“, „недостатъчно конкретно“ и „схематично“, но същите са формулирани чрез използването на други неясни изрази, предполагащи субективна преценка, напр. „недвусмислено“, „всеобхватно“ и др. Може да се приведе пример с дефиницията на понятието „частично несъответствие“. Според възложителя това понятие е налице, когато „липсващата информация може да бъде установена от други факти и информация, посочени в техническата оферта на участника“. Не става ясно как една информация може от една страна да липсва в офертата, а от друга - да може да бъде установена от друга информация, посочена в офертата на участника.

Към случаите на показатели за оценка, които не допринасят за избор на най-доброто предложение, могат да се причислят: управление на рисковете; предложен най-голям процент неустойка за неизпълнение на съответните задължения и други. Дефиницията за „икономически най-изгодна оферта“ по ЗОП (отм.) гласи следното: „показателите трябва да са пряко свързани с предмета на обществената поръчка и да предвиждат оценяване на характеристиките на предмета на поръчката по отношение на качество, цена, технически предимства и т.н.“ Във всички случаи, когато възложителят не предвижда оценяване на конкретни параметри на предмета на поръчката, а на описание и брой на рискове, мерки, методи, подход и пр., възложителят определя неправомерни показатели за оценяване. В тези случаи подобна техническа оферта е изготвена самоцелно – единствено, за да послужи като обект на оценяване, но без никакъв принос и връзка с изпълнението на предмета на поръчката, съответно по нея обективно няма какво да се изпълнява и възложителят не търси изпълнението ѝ.

Практика по използване на неотносим към поръчката показател е прилагането на „вътрешен баланс на единичните цени“, по който възложителят оценява начина на формиране на общата цена за изпълнение на договора на база единичните цени на компонентите, определящи общата стойност, като: възнаграждения на екипа, разходи за командировки/квартирни разходи, транспортни разходи, административни разходи, в т.ч. за офис помещения, офис

оборудване и комуникации, консумативи, разходи за геодезическо заснемане, разходи за издаване на технически паспорт и печалба. Оценяваните от възложителя компоненти на офертираната обща цена по договора не са свързани пряко с изпълнението на предмета на поръчката за осъществяване на консултантска услуга при строителството на обект. Стойността на разходите за вознаграждения, разходи за командировки/квартирни разходи, транспортни разходи, административни разходи и печалба са част от начина на формиране на цената за изпълнение на поръчката. Начинът на формирането и това каква стойност участникът е определил за печалба, за вознаграждения и т.н., е въпрос на вътрешно разпределение на разходите на икономическия оператор, в зависимост от политиката на управление на стопанския субект. Този критерий не е във връзка с изпълнението на услугата по строителен надзор и няма отношение към по-качественото ѝ изпълнение. Използваните компоненти за оценка по този показател не допринасят за качествено изпълнение на поръчката и съответно не способстват за избор на най-добра оферта в съотношение качество-цена, с оглед избрания критерий „икономически най-изгодна оферта“.

Противоречие с изискванията на законодателя са налице и когато възложителят е предвидил показатели за оценка, при които присъждането на точки е свързано не с предмета на поръчката, а с офертите на другите участници. При изготвянето и подаването на офертата си никой от участниците няма възможност да знае какво ниво по съответния показател за оценка ще е достигнато от другите участници, поради което за него няма как да е налице яснота каква оценка ще получи неговата собствена оферта. В тези случаи сравнението между офертите се извършва от членовете на комисията за провеждане на процедурата, без да са налице точни указания за това. Пример за такъв вид нарушение е използването на подпоказател „Оценка и анализ на риска“, при който съгласно указанията в методиката офертите се подлагат на анализ и се оценяват в градираща степен, като тези, съдържащи предимства по отношение на останалите, получават по-висока оценка. изрази от типа: „аргументи и характеристики в полза на Работна програма на даден участник, с които тя превъзхожда аналогичните на останалите участници“, „предимство пред останалите предложения“, „не са описани толкова ясно и подробно в сравнение с оферта, получаваща максимален брой точки“, „предложението има по-нисък ефект в сравнение с предложенията с най-висок качествен ефект...“, „предложението съдържа преимущества спрямо останалите предложения“, „съответните дейности или разпределение на задачите не са описани толкова ясно и подробно в сравнение с оферта/офертите, получаваща/получаващи максимален брой точки.....“ и т.н.

- Присъждане на точки (дори и 0) за предложения, които не отговарят на изискванията на техническата спецификация или други условия на възложителя

Съгласно чл. 69, ал. 1, т. 3 от ЗОП (отм.) подобни предложения подлежат на отстраняване. Примери в тази посока са налице, когато се оценява: линеен график, който съдържа само част от дейностите/поддейностите или същият не съответства на предложената методология и/или организация на изпълнение на поръчката, участникът не е отразил пълния състав на екипа си в представения график за работа, не са посочени всички резултати, до които ще доведе всяка от дейностите. Посочените предложения се оценяват с определен брой точки, независимо от това, че съгласно изискванията в документацията за участие техническото предложение за изпълнение на поръчката трябва задължително да включва: подробен и максимално детайлен линеен график в унисон с организационната структура, разпределението на експертния състав и методологията за изпълнение на поръчката; посочване на резултатите до които ще доведе всяка от дейностите, разпределение на човешкия ресурс за изпълнение дейностите по поръчката, в това число описание на задълженията и отговорностите на всеки служител,

обвързан с организацията, реализирането и изпълнението на всяка дейност. При одитите, извършени през 2018 г., сме установили общо 14 случая с финансово влияние, подобни на описаните по-горе, разпределени по оперативни програми, както следва:

| | |
|--|---|
| Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 | 3 |
| Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020 | 1 |
| Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020 | 2 |
| Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 | 2 |
| Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020 | 1 |
| Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 | 5 |

1.5 Отклонения, свързани с техническите спецификации и предмета на поръчките

Нередности по т. 11 и 12 от Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с Решение на Европейската комисия от 19.12.2013 г.

Използването на незаконосъобразна техническа спецификация и/или незаконосъобразен предмет на обществената поръчка по същността си води до необосновано ограничение на участието на лицата в процедурата, т.е. налице е разубеждаващ ефект за потенциалните участници/кандидати.

Нарушенията по т. 11 и 12 от цитираните насоки са свързани основно с:

- необосновано ограничаващи технически спецификации;
- недостатъчно определен предмет на договора.

Нарушенията от първата група могат да се обособят в две подгрупи, а именно - незаконосъобразна техническа спецификация и ограничителен предмет на обществената поръчка.

По отношение на техническите спецификации най-често срещаната незаконосъобразна практика е употребата на конкретни марки и модели при подготовката на количествени сметки за строителство или услуги/доставки без думите „или еквивалент”.

Към втората подгрупа нарушения спадат случаите, в които в предмета на дадена поръчка са включени различни по същността си дейности, представляващи интерес за различни групи икономически оператори и изискващи различни правоспособност, опит и/или познания.

Ограничителен предмет на обществената поръчка установихме в един случай, в който възложителят е обединил две групи нееднородни дейности - анализи, проучвания, обучения и свързаното с тях изготвяне на програма за кариерно ориентиране, от една страна, и - изработване на интерактивен вариант на програмата и интегрирането му към вече готова платформа, от друга страна. Услугите по интеграция и подготовката на интерактивния вариант на програмата се различават съществено от основния предмет на поръчката, който засяга различен кръг отношения и изисква реализирането на услуги по анализ, проучване и обучения. Двата вида дейности изискват различна експертиза, квалификация, опит и икономически възможности на участниците за изпълнението на комплекса от дейности, обект на възлагане. Въз основа на обединяването им, възложителят за частта от дейностите по интеграция и програмиране на интерактивния вариант на програмата е изискал осигуряването на експерти програмист и графичен дизайнер. По този начин и с обединяването на различни по същността си услуги в един предмет на обществена поръчка възложителят е ограничил участието на икономически оператори, които по занятие извършват една от двете дейности - проучвания, анализи и разработването на планове/стратегически документи и др. в областта на човешките ресурси и професионалната ориентация, и на дейностите по програмиране и/или графичен дизайн. На практика нито една от двете групи икономически оператори, изпълняващи двете нееднородни дейности, нямат пряка възможност да участват и изпълнят тези дейности, предлагайки пазарна цена за изпълнението им, тъй като следва да предприемат допълнителни действия по осигуряване на експерти и/или партньори, респективно подизпълнители за изпълнението на дейностите, които не са присъщи и относими към професионалната им дейност, опит, квалификация, технически и икономически възможности.

В друг случай, в поръчка с предмет проектиране и внедряване на интегрирана информационна система за планиране и управление на ресурсите, която представлява интерес за участие на разработчиците на информационни системи, възложителят е включил в предмета дейности по информация и публичност, които включват изработка и доставка на печатни и информационни материали, ролбанери, постоянни обяснителни табели, медийно отразяване в средствата за масово осведомяване, организиране и провеждане на публични събития. Дейностите за осигуряване на мерките за информация и публичност не са свързани с дейностите по изграждане на информационната система и се предоставят от различен кръг икономически оператори – такива, които провеждат рекламни кампании, разработване и отпечатване на информационни материали, извършват медийно отразяване и други.

Установихме и случай, в който възложителят възлага изготвянето на работни инвестиционни проекти на 15 обекта по проекти, като липсата на обособени позиции в комбинация с обема на дейностите, включени в обхвата на поръчката, необосновано ограничава участието на лицата. В предмета на поръчката са включени дейности по проектиране на различни по своя характер и сложност обекти, които попадат в различни категории строежи по смисъла на чл. 137 от ЗУТ. За 6 от проектите е посочен нереалистичен срок за изпълнение на предмета на поръчката и е изискано участниците да осигурят минимум 21 експерта с необходимите квалификации и опит. С така заложения предмет на обществената поръчка и произтичащите от него изисквания относно екипа за изпълнение на поръчката, възложителят необосновано е ограничил лицата, които разполагат с необходимите икономически и технически възможности да изготвят работен проект за всеки един от обектите поотделно.

При одитите от 2018 г. сме установили общо 3 случая с финансово влияние по т. 11 и 12 от Насоките на ЕК:

| | |
|--|---|
| Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура” 2014-2020 | 1 |
| Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 | 1 |
| Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020 | 1 |

2. Грешки, свързани с разглеждането и оценяване на получените оферти

Нередности по т. 13-21 от Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с Решение на Европейската комисия от 19.12.2013 г.

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

Грешките при разглеждането и оценяването на получените оферти по обществени поръчки, възложени по реда на ЗОП (отм.) са 37,5% от общия брой на установените отклонения по този закон.

В резултат на извършените през 2018 г. проверки сме установили следните нередности:

- изпълнителят не отговаря на предварително определените от възложителя изисквания, но в резултат на пропуски в работата на комисията е допуснат до участие и оценка – нарушение на т. 13 от Насоките на ЕК.

Към тази категория нередности попадат случаите, в които избраният изпълнител не отговаря на заложените критерии за подбор, изискванията към техническата и/или ценова оферта и др. Примери за нарушения са: не са представени документи за доказване на минималното изискване към член от екипа за упражняването на английски език през последните 3 години; не са представени оторизационни писма, издадени от производителя на офериранияте комуникационна и изчислителна техника, системен и приложен софтуер, от което да е видно, че участникът има право да ги разпространява на територията на Република България; липса на валиден сертификат за качество ISO 9001:2008 или еквивалент; техническа оферта, която съдържа спецификация на основните материали и оборудване, но не е придружена от документи; строителна програма без приложена обосновка на срока за изпълнение съгласно изискванията на възложителя и др.

Нередности, свързани със случаи, в които избраният за изпълнител не отговаря на изискванията са установени по следните оперативни програми:

| | |
|--|---|
| Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 | 1 |
| Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020 | 1 |
| Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020 | 1 |
| Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 | 1 |
| Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020 | 1 |

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

Този тип нарушения са свързани с: отстраняване на участник с мотиви за несъответствие с изискуемия опит на предложените от него експерти, въпреки наличието на доказателства и информация в офертата на участника; неприемане от страна на комисията на еквивалентен документ за професионална квалификация; неприемане на представена обосновка за цената, изискана от комисията при липсата на по-благоприятно с повече от 20 на сто ценово предложение; комисията неоснователно е изисквала самият участник да отговаря на поставено

изискване за изпълнени услуги, като в офертата си участникът изрично се е позовал за изпълнението на съответните услуги от предмета на поръчката на трето лице и е доказал, че при изпълнение на поръчката ще има на разположение този ресурс; формално отстраняване за некоректно попълване на списъка на екипа от служители/експерти на участника, независимо от обстоятелството, че цялата изисквана информация е налична; поради представяне на неподписани и неподпечатани техническо предложение и приложения към него, въпреки че приложенията към техническите предложения на отстранените участници са включени към самото техническо предложение и са положени подпис и печат; неприемане на специалност, която е еквивалентна на посочените от възложителя; неприемане на оторизационно писмо от производителя поради това, че в него не е посочена конкретната обществена поръчка, по която участва лицето и др.

Нарушения, подобни на описаните са установени в 10 случая, разпределени по оперативни програми, както следва:

| | |
|--|---|
| Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 | 8 |
| Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020 | 1 |
| Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020 | 1 |

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

Допускане до оценка на технически предложения, които не отговарят на изискванията на възложителя. Съгласно утвърдената от възложителя методика за оценка на офертите, по подпоказателя „Управление на качеството“ е предвидено присъждането на една точка. За да бъде допусната до оценка, предложената стратегия за управление на качеството трябва да включва като минимално съдържание предлаганите процедури за изготвяне на кореспонденция, класификация на документацията и правила за наименуване на документите. Предложените от участниците стратегии за управление на качеството не отговарят на изискванията на възложителя, но вместо да ги предложи за отстраняване в съответствие с чл. 69, ал. 1, т. 5 от ЗОП (отм.) комисията ги е допуснала до оценка, като не е присъдила точки на участниците по този подпоказател.

- неспазване на чл. 35, ал. 1, т. 2 от ЗОП (отм.) – нарушение на т. 16 от Насоките на ЕК.

Установеното отклонение се състои в липсата на деклариране от страна на членовете на комисията, че не са „свързани лица“ с участник в процедурата или с посочените от него подизпълнители, или с членове на техните управителни или контролни органи по смисъла на т. 23 от § 1 на ДР на ЗОП (отм.).

- нарушение на принципите за публичност и прозрачност по време на прегледа на офертите – нарушение на т. 16 от Насоките на ЕК.

Във връзка с минимално изискване кандидатът да е реализирал оборот от сходна дейност с предмета на поръчката над определен минимум, установихме, че в представените към офертата документи липсват данни за обема на реализирания оборот от сходни доставки. В протокола от разглеждане на офертите, оценителите са приели, че кандидатът и избран за изпълнител отговаря на това изискване, като липсват данни и информация, че са събрани допълнителни доказателства относно реализирания оборот от лицето от сходни с предмета на поръчката дейности. При избора на изпълнител не са осигурени адекватни доказателства, удостоверяващи, че избраният изпълнител към момента на провеждане на процедурата и с

приложените по нея документи и доказателства отговаря на минималното изискване за икономическо и финансово състояние.

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

Установени са случаи на сключване на договор за обществена поръчка без документите по чл. 42 от ЗОП (отм.), напр. представените свидетелства за съдимост са с изтекъл срок на валидност или изобщо не са представени такива.

- допуснато е договаряне по време на процедурата на възлагане, като това е довело до изменения в първоначалните условия, посочени в обявлението на поръчката или документацията за участие - нарушение на т. 18 от Насоките на ЕК.

Конкретен пример за подобно нарушение е случай, в който при подписване на договора за обществена поръчка изпълнителят е представил гаранция за изпълнение, която не отговаря на изискванията на възложителя. Друг случай е посочване в договора на различна цена без ДДС на услугата в сравнение с ценовата оферта на участника, определен за изпълнител. При одитните ангажменти от 2018 г. сме установили 6 случая, подобни на описаните, както следва:

| | |
|--|---|
| Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 | 3 |
| Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 | 1 |
| Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020 | 2 |

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 2018 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 32 проекта. По време на одитните ангажименти одиторите са извършили проверки на 90 процедури за избор на изпълнител, възложени по PRAG (версия 2016.0), в т.ч. една международна открита тръжна процедура, 7 местни открити тръжни процедури, 18 конкурентни договорни процедури и 64 избора на изпълнител с една оферта, в резултат на които са сключени 96 договора с изпълнител.

При извършените проверки Одитният орган е формулирал 8 констатации за нередности и е предложил прилагане на финансови корекции върху разходите по договори, сключени в резултат на проверени 6 процедури за доставки, услуги или 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. Липса на публикуване на обявление за процедурата

Нередности по т. 1 и 2 от Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с Решение на Европейската комисия от 19.12.2013 г.

Установен е случай на нарушение на публичността при обявяване на процедурата. Съгласно изискванията на т. 4.4. от Практическото ръководство обявлението за поръчката следва да се публикува като минимум в официално издание (ДВ) на държавата или еквивалентна медия. При възлагането на доставка на оборудване възложителят не е спазил посоченото минимално изискване и не е осигурил достатъчна публичност на обществената поръчка.

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

Нередности по т. 11 и 12 от Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с Решение на Европейската комисия от 19.12.2013 г.

Установеното нарушение е свързано с недостатъчно (неясно) определен предмет на договора. Липсват конкретно посочени параметри (технически спецификации) на част от доставката, която ще се изпълнява, като по този начин възложителят не е предоставил информация на потенциалните участници в процедурата за конкретното оборудване, обект на доставка. Посоченото отклонение е довело до договаряне на техническите спецификации на оборудването с избория за изпълнител и приемането на доставка, която не съответства на предвиденото в проекта.

3. Грешки, свързани с разглеждането и оценяването на получените оферти

Нередности по т. 13-21 от Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с Решение на Европейската комисия от 19.12.2013 г.

В резултат на извършените през 2018 г. проверки сме установили най-много нарушения за изпълнител, който не отговаря на предварително определените изисквания.

Този тип нередности са в резултат на пропуски в работата на комисията, която има за задача да удостовери, че лицето, избрано за изпълнител, отговаря както на поставените от възложителя критерии за подбор, годност, липса на основания за отстраняване и други условия, така и че техническата му оферта съответства на зададените технически спецификации. Отклоненията в тази категория се подвеждат в нарушение на т. 13 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 сходна доставка на оборудване през последните 3 години, считано от крайния срок за подаване на оферти. И в трите случая възложителите са поставили изискване за извършена сходна доставка на стойност най-малко стойността на поръчката, респ. на обособената позиция, като лицата, избрани за изпълнители, са декларирали по-ниски стойности. В един от случаите възложителят дори е пропуснал да посочи какво ще приеме за сходно оборудване, което е довело до неяснота за оценителната комисия как да прецени дали лицето отговаря на поставените изисквания, в резултат на което е приела, че опитът в доставка на строителни материали е сходен на доставката на ИТ оборудване – предмет на проверяваната процедура.

В друг случай възложителят е поставил изискване в обявлението за доказване на сходен опит в предоставянето на услуга по организиране на обучение или обучителни дейности за обучители, изпълнена през последните 5 години, на стойност най-малко стойността на възлаганата поръчка. Кандидатът е декларирал 5 дейности, всяка на стойност под изискуемата, като не е доказал поставените изисквания.

Изброените отклонения са в нарушение на т. 2.4.11.1.3 от Практическото ръководство 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. 4.3.9.4. от Практическото ръководство, а именно задължението на комисията да класира и предложи за изпълнител участника, чиято техническа оферта отговаря на минималните технически изисквания. Съгласно техническите спецификации възложителят е изискал спирачната система на доставяното МПС да разполага с конкретна част, каквато предложеният модел на превозното средство в офертата на избрания за изпълнител няма. При подобни обстоятелства оценителната комисия следва да провери съответствието и при необходимост да направи допълнителни справки в производителя на предлаганата машина, вместо да предлага доставката на такава, която не отговаря на условията.

4. Грешки, свързани с липса на одитна следа

Нередности по т. 4 от Приложение № 2 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

Установен е случай на нарушение по т. 4 от Приложение № 2 към чл. 2, ал. 2 от Наредбата, при който за проведената поръчка не е налична одитна следа. При поръчка за строителство, по предложение на изборния за изпълнител, възложителят е приел монтиране на колонни климатици, вместо предвидените по техническите спецификации климатици с инверторна сплит система, без да са налични доказателства или обосновка дали новият тип климатична система отговаря на предварително заложените от възложителя технически изисквания или надвишава тези изисквания. В същата поръчка с анекс е включено авансово плащане, което не е било предвидено в обявлението.

Съгласно т. 2.10.1. от Практическото ръководство не са допустими изменения в сключения договор, които изменят условията по възлагането. Не могат да се правят съществени промени в техническите спецификации, а само изменения, които не водят до друг резултат от провеждането на поръчката, включително по отношение на цената.

IV.4 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ИЗВЪН ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ

В резултат на извършената одитна дейност през 2018 г. Одитният орган е установил 26 нарушения, които не са свързани със спазването на правилата за избор на изпълнител. По оперативни програми разпределението на нарушенията е следното:

| | |
|---|---|
| Оперативна програма „Добро управление” 2014-2020 | 3 |
| Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж” 2014-2020 | 2 |
| Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” 2014-2020 | 5 |
| Оперативна програма за храни и/или основно материално подпомагане, съфинансирана от Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица | 9 |
| Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020 | 5 |
| Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 | 2 |

Обособяват се следните типове нередности:

1. Липса на одитна следа

Съгласно чл. 57, ал. 1, т. 6 от ЗУСЕСИФ разходите са допустими, ако за тях е налична одитна следа съгласно минималните изисквания на чл. 25 от Делегиран регламент (ЕС) № 480/2014 на Комисията.

При извършените проверки установихме случаи, в които не са отчетени постигнатите индикатори, в резултат на което в информационната система не е осигурена достатъчна одитна следа за проследяване на постигнатите индикатори по проверяваните искания за плащане. В други случаи към техническия и финансов отчет в ИСУН не са приложени доказателства за отчетените индикатори, които са верифицирани без доказателства за постигането им.

Констатирахме разминаване в отчетните данни на броя лица между информацията в техническия отчет и таблиците „Микроданни участници (ЕСФ)“, изготвяни от бенефициента съгласно Ръководството за бенефициента за изпълнение и управление на проекта.

В много от случаите има липса на прикачени документи в ИСУН, свързани с проведени обществени поръчки, разходите по които са верифицирани. Не са приложени и разходооправдателни документи за изпълнение на сключени в резултат на проведени процедури договори.

В проекти за предоставянето на услугата „топъл обяд“ установихме несъответствия между вложените количества хранителни продукти спрямо определените по рецепти, както и спрямо отчетените такива във верифицираните искания за плащане. За някои от потребителите на услугата не се съхраняват заявление-декларация за ползване на услугата и договор за предоставяне на топъл обяд.

Липса на адекватна одитна следа сме установили в следните случаи, разпределени по оперативни програми:

| | |
|--|---|
| Оперативна програма „Добро управление” 2014-2020 | 3 |
|--|---|

| | |
|---|---|
| Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” 2014-2020 | 3 |
| Оперативна програма за храни и/или основно материално подпомагане, съфинансирана от Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица | 6 |
| Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020 | 4 |
| Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 | 1 |

2. Недопустими разходи

Установени са нарушения на чл. 57, ал. 1 от ЗУСЕСИФ, съгласно която разходите следва да са за реално извършени услуги.

Относно разходите за възнаграждения, социални осигуровки, електроенергия е установено, че УО е верифицирал повече от извършените и платени и отчетени от бенефициента суми. В част от случаите това се дължи на допуснати технически грешки, в други – разходооправдателните документи не са приложени към описания разход, нито предоставени по време на проверката на място.

Установени са и случаи на верифициране и сертифициране на недопустими разходи поради неправилно определена часова ставка за съответния месец.

При проверката на допустимостта на разход за наем на зала установихме, че същият е завишен 7 пъти повече от пазарните цени. Бенефициентът не е извършил необходимото проучване и не се е съобразил с пазарните цени при извършване на разходите за наем на зала, в резултат на което не е спазен принципа за добро финансово управление.

Недопустими разходи са установени по следните оперативни програми:

| | |
|---|---|
| Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” 2014-2020 | 2 |
| Оперативна програма за храни и/или основно материално подпомагане, съфинансирана от Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица | 3 |
| Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020 | 1 |
| Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020 | 2 |

3. Физическо изпълнение на проекта

Съгласно чл. 71, параграф 1, б. „в“ от Регламент (ЕС) № 1303/2013 операциите, включващи инвестиции в инфраструктура или производствени инвестиции, възстановяват приноса от европейските структурни и инвестиционни фондове, ако в срок от пет години от крайното плащане към бенефициента, претърпят значителна промяна, която засяга естеството, целите или условията за изпълнение и която би довела до подкопаване на нейните първоначални цели.

При извършена проверка на място, във връзка с изпълнението на проект, съфинансиран по Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020, установихме нарушена паважна

настилка (слягане на положената основа) в участък от обекта. Съгласно чл. 54, ал. 1, т. 4 от Общите условия към договора за предоставяне на БФП, „в период от 5 години след извършване на окончателното плащане по Договора за предоставяне на БФП, бенефициентът е длъжен да поддържа в добро експлоатационно състояние обектите на интервенция и доставеното оборудване“.

Влошеното физическо състояние на изпълнената инвестиция представлява нарушение както на чл. 71, параграф 1, б. „в“ от Регламент (ЕС) № 1303/2013, чл. 54, ал. 1, т. 4 от Общите условия към договора за предоставяне на БФП, така и на принципа за устойчивост на резултатите и репутационен риск за Европейския фонд за регионално развитие.

V. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Одитният орган задълбочено анализира причините за допуснатите нарушения и в резюме те са следните:

- Изключителна сложност на предвидените в приложимото законодателство за избор на изпълнител процедури, които в максимална степен затрудняват задължените субекти при прилагането му.
- Множеството промени на нормативната уредба в областта на възлагането на обществени поръчки, включително избора на изпълнител от бенефициенти на безвъзмездна помощ, които не са възложители по ЗОП;
- Сложност на законодателството и приложимите други актове, относими към изпълнението на проектите, финансирани със средства от ЕС.

Предвид необходимостта от повишаване на знанията и уменията на участниците в процеса по разходване и контрол на средствата от ЕС през 2018 г. ИА ОСЕС продължи практиката си за споделяне на прилагания подход. В обученията относно подхода на Одитния орган за проверка на обществените поръчки през 2018 г. са взели участие 522 представители на Управляващите органи и бенефициентите по оперативните програми.

Предвид изложеното, от изключително значение е осигуряването на *подходящи и регулярни фокусирани обучения* на бенефициентите и служителите, участващи в процеса по верификация. Тези обучения следва да са пряко свързани с действащия към момента ЗОП и нередностите по Насоките за определяне на финансови корекции, които трябва да бъдат извършени спрямо финансирани от Съюза разходи в случай на неспазване на приложимите правила за възлагане на обществени, приети с Решение от 14.05.2019 г. на Европейската комисия. Необходимо е участващите в разходването и контрола на средствата от ЕС да гарантират, че служителите, имащи отношение към възлагането и контрола на обществени поръчки и извършване на разходите по изпълняваните проекти, от една страна познават задълбочено констатациите на одиторите от ЕК и на Одитния орган и от друга страна прилагат стриктно подхода на ЕК и Одитния орган, виден от тези констатации.

Управляващите органи следва да установяват такива нарушения и своевременно да ги коригират, тъй като 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 ще имат нетно измерение за държавата членка.