



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ СТРУКТУРНИ И  
ИНВЕСТИЦИОННИ ФОНДОВЕ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
НАУКА И ОБРАЗОВАНИЕ ЗА  
ИНТЕЛИГЕНТЕН РАСТЕЖ

**АНАЛИЗ НА НАЙ-ЧЕСТО ДОПУСКАНИТЕ ГРЕШКИ, УСТАНОВЕНИ ОТ  
УПРАВЛЯВАЩИЯ ОРГАН НА ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА „НАУКА И  
ОБРАЗОВАНИЕ ЗА ИНТЕЛИГЕНТЕН РАСТЕЖ“, ПРИ ИЗВЪРШЕНИЯ  
КОНТРОЛ ЗА ЗАКОНОСЪОБРАЗНОСТ НА ПРОВЕДЕНИТЕ ПРОЦЕДУРИ ЗА  
ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ ПО РЕДА НА ЗОП И ЗУСЕСИФ**

**Април, 2020**

## СЪДЪРЖАНИЕ

I.	ВЪВЕДЕНИЕ.....	4
II.	ПОДХОД ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРОВЕРКИТЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ..	6
III.	ПОНЯТИЯ ЗА НЕРЕДНОСТ И ФИНАНСОВА КОРЕКЦИЯ. ВИДОВЕ НЕРЕДНОСТИ.....	7
	1. Понятия за нередност и финансова корекция.....	7
	2. Типове нередности в областта на обществените поръчки.....	8
IV.	УСТАНОВЕНИ ОТ УПРАВЛЯВАЩИЯ ОРГАН НАЙ-ЧЕСТО ДОПУСКАНИ ГРЕШКИ ПРИ ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ.....	9
	<b>1. ГРЕШКИ ПРИ ПОДГОТОВКАТА И ОТКРИВАНЕТО НА ПРОЦЕДУРАТА ЗА ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНА ПОРЪЧКА.....</b>	<b>9</b>
	1.1 Незаконсъобразен избор на ред/вид процедура за възлагане на обществена поръчка.....	10
	1.2 Липса на обосновка за неразделяне на предмета на поръчката на обособени позиции.....	10
	1.3 Липса на достатъчно описание на критериите за възлагане или тяхната тежест..	11
	1.4 Липса на удължаване на обявените срокове за получаване на оферти или заявления за участие при съществени изменения в условията по обявената обществена поръчка.....	11
	1.5 Липса на предоставяне/публикуване на разяснения/допълнителна информация.....	12
	1.6 Незаконсъобразно участие на кандидат или участник в предварителните действия на възложителя по подготовката на процедурата (пазарни консултации и външно участие в подготовката на документацията), който е определен за изпълнител.....	12
	1.7 Условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата.....	13
	1.7.1 Използване на критерии за подбор, условия за изпълнение на поръчката, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата.....	13
	• Непропорционални изисквания относно икономическото и финансово състояние на участниците.....	14

•	Непропорционални изисквания относно техническите възможности на участниците.....	14
•	Непропорционални изисквания относно професионалната квалификация и опита на експертите.....	17
1.7.2	Други условия, които необосновано ограничават достъпа на участници до обществената поръчка.....	19
1.8	Незаконосъобразна методика за оценка на офертите.....	21
•	Използване на критерии за възлагане, които ограничават достъпа на участниците до конкретната процедура.....	21
•	Формулиране на показатели за оценка, които не са свързани пряко с предмета на обществената поръчка.....	23
•	Присъждане на точки (дори и 0) за предложения, които не отговарят на изискванията на техническата спецификация или други условия, поставени от възложителя.....	24
1.9	Отклонения, свързани с техническите спецификации и предмета на поръчките:	
•	Незаконосъобразна техническа спецификация.....	25
•	Ограничителен предмет на обществената поръчка/недостатъчно или неточно определен предмет на договора.....	27
<b>2.</b>	<b>ГРЕШКИ, СВЪРЗАНИ С РАЗГЛЕЖДАНЕТО И ОЦЕНЯВАНЕТО НА ОФЕРТИТЕ И СКЛЮЧВАНЕТО НА ДОГОВОРИТЕ ЗА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ.....</b>	<b>29</b>
2.1	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.....	29
2.2	Неправилно прилагане от страна на комисията на определените от възложителя критерии за подбор и/или техническите спецификации, което е довело до неоснователно отстраняване на участници/кандидати.....	30
2.3	Неправилно прилагане на методиката за оценка.....	31
2.4	Преговори в хода на процедурата за възлагане на обществена поръчка, включително изменение на офертата на избрания изпълнител.....	32
2.5	Недостатъчна документална проследимост (одитна пътека) за възлагането на обществената поръчка.....	33
<b>3.</b>	<b>ГРЕШКИ ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ДОГОВОРИТЕ ЗА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ/ НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНО ИЗМЕНЕНИЕ НА ДОГОВОРА ЗА ОБЩЕСТВЕНА ПОРЪЧКА.....</b>	<b>36</b>
V.	ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	37

## I. ВЪВЕДЕНИЕ

Този анализ отразява резултатите от извършения от Управляващия орган на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж” (ОП НОИР) контрол за законосъобразност на проведените от страна на бенефициентите на ОП НОИР процедури за избор на изпълнител по реда на ЗОП (в сила от 15.04.2016 г.), ЗОП (отм., в сила до 15.04.2016г.) и Глава Четвърта от ЗУСЕСИФ и ПМС 160/2016г. Включената в настоящия анализ информация е предназначена за бенефициентите по оперативната програма – възложители по ЗОП или ЗУСЕСИФ, и съдържа описание на най-често допусканите грешки при обявяването, провеждането и възлагането на обществените поръчки.

Управляващият орган счита, че превенцията на грешки, допускани от възложителите при подготовката и откриването на процедурите за възлагане, при разглеждането и оценяването на офертите, и при сключването и изпълнението на договорите за обществени поръчки е от съществено значение за законосъобразното провеждане на избора на изпълнител и в частност за изпълнението на проектите, финансирани със средства от ЕС по ОП НОИР.

В този смисъл целта на настоящия анализ е да подпомогне бенефициентите на програмата, като ги информира за най-често допусканите грешки, установени от УО при осъществяването на последващ контрол на обществени поръчки.

Анализът може да бъде използван както като инструмент за запознаване с подхода на Управляващия орган за верифициране на законосъобразни и допустими разходи, базиран на практиката на Одитния орган, Сертифициращия орган, Европейската комисия и съдебна практика, постановена от Върховен административен съд, така и като 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 анализ отразява новия подход на Европейската комисия, която с решение от 14.05.2019 г. прие нови Насоки за определяне на финансови корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от Европейския съюз, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки. В националното законодателство този подход бе въведен с промяна в приетата с ПМС № 57 от 28.03.2017 г. 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 (Наредбата), обнародвана в Държавен вестник бр. 67 от 23.08.2019 г., **в сила от 23.08.2019 г.** В измененото Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата са регламентирани 23 типа основни нередности, като за част от тях са уредени разновидности на нередността с по-голяма или по-малка тежест, за които са посочени и различни проценти финансова корекция. Специфичното в новия подход е наличието на един възможен процент финансова корекция за даден тип/вид нередност, като Управляващият орган, като прилагащ орган, е лишен от възможността, с която разполагаше до приемането на този подход, да определи размера на финансовата корекция според професионалната си преценка, в рамките на своята оперативна самостоятелност. В допълнение формулирани са нови типове нередности, които водят до определянето на финансови корекции – това са нередностите по т. 3, 5.2, 8, 9.3, 13, 18, 22 от Приложение №1 на Наредбата.

Друг съществен момент е, че размерите на предвидените процентни показатели са значително по-високи от преди, което увеличава финансовата тежест за бенефициентите, поискали за възстановяване разход по договор за поръчка, засегнат от съответната нередност. Предишната редакция на Наредбата въвеждаше възможност за прилагането на по-нисък процентен показател на финансова корекция, когато редът за възлагане е по чл. 20, ал. 2 или 3 от ЗОП или по реда на Глава Четвърта от ЗУСЕСИФ, респ. ПМС 160/2016г. Впоследствие това облекчение бе премахнато с промените в Наредбата, обнародвани в **ДВ, бр. 19 от 06.03.2020 г.**, като с това изменение бе въведено и ново приложение - Приложение №1а, което обхваща нередностите, съставляващи нарушения при възлагането на обществени поръчки по отменения на 15.04.2016г. ЗОП, както и приложимите процентни показатели на финансови корекции за тези нередности. С оглед всичко изложено дотук считаме, че настоящият анализ на най-често срещаните грешки може да послужи на бенефициентите като основа за предприемане на адекватни мерки за избягването на подобни отклонения, което ще доведе до налагане на по-малко финансови корекции.

Настоящият анализ на най-често допусканите грешки се основава на резултатите от извършените от УО на ОП НОИР проверки за законосъобразност на проведените процедури за избор на изпълнител по проекти, финансирани по оперативната програма.

## **II. ПОДХОД ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРОВЕРКИТЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ**

Проверката за законосъобразността на разходите, извършени в резултат на проведени обществени поръчки, е част от управленските проверки, които Управляващият орган на ОП НОИР е длъжен да извършва. Целта на проверките е да се установи дали поисканите от бенефициентите за възстановяване от оперативната програма разходи за доставки, услуги и строителство са допустими и дали при тяхното извършване е спазено националното и европейско законодателството в областта на обществените поръчки. Контролът за законосъобразност на обществените поръчки се извършва 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 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 23.08.2019г.;
- **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 14.05.2019 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, в сила от 23.08.2019г.
- **ЗАКОН за обществените поръчки** (Обн. ДВ, бр. 13 от 16.02.2016 г., в сила от 15.04.2016 г.)
- **ПРАВИЛНИК за прилагане на Закона за обществените поръчки** (Обн., ДВ, бр. 28 от 08.04.2016 г., в сила от 15.04.2016 г.);
- **ЗАКОН за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове** (Обн. - ДВ, бр. 101 от 22.12.2015 г.);
- **ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 160 на МС от 01.07.2016 г.** за определяне правилата за разглеждане и оценяване на оферти и сключването на договорите в процедурата за избор с публична покана от бенефициенти на безвъзмездна финансова помощ от Европейските структурни и инвестиционни фондове (Обн. - ДВ, бр. 52 от 08.07.2016 г., в сила от 08.07.2016 г.)

- **ЗАКОН за обществените поръчки (отм.)** (Обн. - ДВ, бр. 28 от 06.04.2004 г.; в сила от 01.10.2004г. отм., бр. 13 от 16.02.2016 г., в сила от 15.04.2016 г.);
- **ПРАВИЛНИК за прилагане на Закона за обществените поръчки (отм.)** (Обн. ДВ, бр. 53 от 30.06.2006 г., в сила от 01.07.2006 г., отм. ДВ, бр.28 от 08.04.2016 г., в сила от 15.04.2016 г.)

В хода на тези проверки проверката УО на ОП НОИР детайлно проверява 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.

Подходът, използван от УО на ОП НОИР при извършване на последващ контрол за законосъобразност и при определяне финансовото влияние на нарушенията, е изцяло заимстван и в съответствие с този на одитния орган Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“, като за целта УО на ОП НОИР използва единен систематичен подход при извършването на последващ контрол за законосъобразност и прилага детайлни контролни листове, обхващащи всички рискови моменти съгласно горесцитираните нормативни документи.

### **III. ПОНЯТИЯ ЗА НЕРЕДНОСТ И ФИНАНСОВА КОРЕКЦИЯ. ВИДОВЕ НЕРЕДНОСТИ**

#### **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 неправилен

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. Типове нередности в областта на обществените поръчки**

Типовете нередности в областта на обществените поръчки са уредени в:

2.1 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.);

2.2 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 14.05.2019 г. (наричани Насоките на ЕК от 14.05.2019г.), 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 от 23.08.2019 г.);

Посочените в т. 2.1. актове уреждат 25 типа нарушения на законодателството в областта на обществени поръчки, които винаги водят до финансови корекции, тъй като



наличието им при всички случаи потенциално нанася вреда на бюджета на ЕС. 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, респ. Приложение №1 към чл. 2, ал. 1 от горепосочената Наредба (в сила до 23.08.2019г.), винаги има финансово влияние. Сериозността на конкретно установеното нарушение обосновава размера на финансовата корекция (в случаите, когато се избира между повече опции – напр. между 25, 10 и 5 %), но не дали нарушението има финансово влияние.

Посочените в т. 2.2 актове уреждат 23 основни типа нарушения на законодателството в областта на обществени поръчки, които винаги водят до финансови корекции, тъй като наличието им при всички случаи потенциално нанася вреда на бюджета на ЕС. Нарушение, което има белезите на някой от типовете нередности от Насоките на ЕК от 14.05.2019г., респ. Приложение №1 към чл. 2, ал. 1 от горепосочената Наредба (в сила от 23.08.2019г.), винаги има финансово влияние. За някои от тях са уредени разновидности на нередността с по-голяма или по-малка тежест, за които са посочени различни проценти финансова корекция. За всеки тип нередност е определен един възможен процент финансова корекция, без възможност за намаляване. Размерите на предвидените процентни показатели са значително по-високи от предходните, което увеличава финансовата тежест за бенефициентите, поискали за възстановяване разход по договор за поръчка, засегнат от съответната нередност. Възможност за определяне на по-нисък процент финансова корекция бе предвидена в случаите, когато редът за възлагане е по чл. 20, ал. 2 или 3 от ЗОП или по реда на Глава Четвърта от ЗУСЕСИФ, респ. ПМС 160/2016г., но тази възможност впоследствие бе отменена с измененията на Наредбата, обнародвани в ДВ бр.19 от 06.03.2020г.

#### **IV. УСТАНОВЕНИ ОТ УПРАВЛЯВАЩИЯ ОРГАН НАЙ-ЧЕСТО ДОПУСКАНИ ГРЕШКИ ПРИ ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ**

##### **1. ГРЕШКИ ПРИ ПОДГОТОВКАТА И ОТКРИВАНЕТО НА ПРОЦЕДУРАТА ЗА ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНА ПОРЪЧКА**

Най-голям дял от установените от УО на ОП НОИР нарушения са тези, свързани 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. Тези грешки могат да бъдат класифицирани по следния начин:

### **1.1 Незаконсъобразен избор на ред/вид процедура за възлагане на обществена поръчка**

Установихме случаи, в които открита процедура по ЗОП за доставка с обособени позиции е прекратена на различни основания, като едното основание е по чл. 100, ал. 1, т. 5 от ЗОП (*установени нарушения при откриването и провеждането, които не могат да бъдат отстранени, без това да промени условията, при които е обявена процедурата*). След прекратяването, възложителят е възложил директно (без провеждане на процедура за избор на изпълнител) доставката, предмет на същата, на основание чл. 20, ал. 4, т. 3 от ЗОП. Пет месеца по-късно възложителят е обявил друга открита процедура за подобна доставка, а след още четири месеца още една открита процедура със същия предмет. Всички доставки са по проект, финансиран по ОП НОИР. В този смисъл, предвид възлагането на поръчки с предмет от един и същи вид, които са планирани и за които възложителят е знаел, че ще бъдат възложени, е следвало възложителят да обедини нуждите в една процедура или да възложи отделни процедури, съобразявайки се с общата им прогнозна стойност при определяне реда на възлагане. Общата прогнозна стойност на доставките, за които е възникнала необходимост от възлагане, е над праговете по чл. 20, ал. 1, т. 1 от ЗОП.

### **1.2 Липса на обосновка за неразделяне на предмета на поръчката на обособени позиции**

Това е едно от новите нарушения, въведени с Насоките на ЕК от 14.05.2019г., съответно с 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 от 23.08.2019 г.). Това са случаите, в които в решението за откриване на процедурата възложителят не е посочил основните причини за липса на разделяне на предмета на поръчката на обособени позиции съгласно изискванията на чл. 46, ал. 1 от ЗОП. Следва да се подчертае, че ЗОП „освобождава“ възложителя от това задължение само при някои

видове процедури, а именно: събиране на оферти с обява и публично състезание (последното, ако е обявено до 01.03.2019г.).

### **1.3 Липса на достатъчно описание на критериите за възлагане или тяхната тежест**

Управляващият орган установи случаи, в които нито в публикуваното обявление за обществената поръчка, нито в документацията за поръчката са описани достатъчно критериите за възлагане или тяхната тежест. Например в поръчка за услуга възложителят е посочил в документацията за участие, че критерият за оценка на офертите е икономически най-изгодната оферта с критерий за възлагане оптимално съотношение качество/цена, като се определени четири показателя за оценка, един от които е показател „Технически характеристики“. Посочено е, че на оценка по този показател подлежат предложенията на участниците за актуализиране на уеб система, които са обективно свързани с описаните в техническата спецификация изисквания на възложителя и водят до подобряване ефективността на извършените дейности, като ще се присъждат точки за допълнително предложени функционалности, извън тези, посочени от възложителя в Техническата спецификация. По този начин за една допълнителна функционалност ще се присъждат 40 точки, за две – 80 точки и за три или повече – 100 точки. Никъде обаче не е указано какво точно се има предвид под „допълнителна функционалност“ и в този смисъл не е ясно по какви критерии предложените от участниците допълнителни функционалности ще бъдат признати като такива или не. Това води до невъзможност да бъдат сравнени и оценени обективно техническите предложения в офертите, тъй като възложителят не е осигурил на участниците достатъчно информация за правилата, които ще се прилагат при определяне на оценката по показателя „Технически характеристики“. По този начин възложителят е създал предпоставка за субективизъм при преценката на комисията относно наличието или не на допълнителни функционалности в офертата на участниците.

### **1.4 Липса на удължаване на обявените срокове за получаване на оферти или заявления за участие при съществени изменения в условията по обявената обществена поръчка**

Наблюдават се случаи, при които възложителят с решение е изменил съществено условията по обявената обществена поръчка, но не е удължил сроковете за получаване на оферти или заявления за участие. Тук е необходимо да се посочи, че под „съществено изменение“ се разбира всяко изменение, което налага промяна в офертата на

потенциалните участници. Под „налага“ се разбира такова изменение, което задължително оказва влияние и следва да бъде взето предвид от потенциалния участник при подготовката на офертата му, тъй като подготвената преди изменението оферта не би била допустима. Например промяна в минималните технически характеристики – намаление на теглото на доставяния апарат: преди изменението – най-много 100 кг, след изменението – най-много 80 кг. В този случай, ако бъде подадена оферта, която е изготвена преди изменението и без да е съобразена с него, същата няма да бъде допустима, тъй като няма да отговаря на изменената минимална техническа характеристика, в резултат на което участникът следва да бъде отстранен.

#### **1.5 Липса на предоставяне/публикуване на разяснения/допълнителна информация.**

Установихме случаи, при които възложителят не е предоставил/публикувал в Профила на купувача разяснения в нормативно определения срок по постъпилите искания за разяснение или за част от тях. По този начин възложителят е нарушил императивни разпоредби от закона, чиято цел е да гарантират своевременната информираност на кандидатите за условията на обществените поръчки, за да бъде спазен принципът на публичност и прозрачност при възлагането на обществени поръчки. С липсата на разяснения по подадено своевременно искане, възложителят е ограничил и възпрепятствал подаването на оферти както от тези потенциални участници, за които условията на обществената поръчка са неясни, заради което са поискали разяснение, така и от онези потенциални участници, за които условията по поръчката също са неясни, но биха могли да се ползват от вече даденото разяснение, в случай че такова бе предоставено и което би внесло яснота по условията на обществената поръчка.

#### **1.6 Незаконсъобразно участие на кандидат или участник в предварителните действия на възложителя по подготовката на процедурата (пазарни консултации и външно участие в подготовката на документацията), който е определен за изпълнител**

Това също е едно от новите нарушения, въведени с Насоките на ЕК от 14.05.2019г., съответно с 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 (в сила от 23.08.2019 г.). Най-общо обхваща случаите, в които участието в предварителните действия на възложителя във връзка с подготовката на процедурата по чл. 44 от ЗОП е

довело до нарушаване на конкуренцията или на принципите за недискриминация, равно третиране и прозрачност, а именно когато не са спазени изискванията на чл. 44, ал. 3 – 5 от ЗОП относно изборения за изпълнител кандидат или участник.

Установихме случай, в който възложителят е провел пазарни консултации, но не е предприел необходимите действия, които да гарантират, че лицата, участвали в пазарните консултации, нямат предимство пред останалите кандидати или участници, подробно описани в чл. 44, ал. 3 и 4 от ЗОП. В тази връзка възложителят не е публикувал в Профила на купувача информация за проведената пазарна консултация, каквото задължение има и по смисъла на чл. 36а, ал. 1, т. 1 от ЗОП, като в законоустановения срок е получил само една оферта и то от лицето, участвало в пазарните консултации, което е определил за изпълнител. В случая, доколкото не са спазени изискванията на чл. 44, ал. 3 от ЗОП и единствената постъпила оферта е от лицето, участвало в пазарните консултации, се налага изводът, че възложителят, избирайки за изпълнител този участник, е допуснал нарушение на принципите за свободна конкуренция, недискриминация, равно третиране и прозрачност.

## **1.7 Условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата:**

### **1.7.1 Използване на критерии за подбор, условия за изпълнение на поръчката, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата**

Основна част от установените нарушения при провеждане на процедури за избор на изпълнител са залагане на изисквания/условия, които ограничават участието на лица в процедурата. Бенефициентите нямат право да включват в документацията условия или изисквания, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата. Това означава, че всяко по-неблагоприятно третиране или лишаване на лица от законови права, както и установяването на специално отношение към други, е недопустимо. Включването на ограничителни условия има за резултат подаването на оферти от ограничен кръг лица, като не са редки случаите на участие на единствен участник, който впоследствие е избран за изпълнител.

Този тип нарушения са най-разпространените, поради което са с най-големи финансови последици за бенефициентите. 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 лица, юридически лица и техни обединения.

Към настоящия момент сме установили следните групи отклонения:

- **Непропорционални изисквания относно икономическото и финансово състояние на участниците:**

Установихме допускане на грешки при определянето на изискванията за икономически и финансови възможности на участниците, при които възложителят е поставил като изискване към участниците да притежават застраховка „Професионална отговорност“ с лимит на отговорност в размер най-малко равен на прогнозната стойност на обществената поръчка, като по този начин изискуемият лимит надхвърля в пъти нормативно определената минимална застрахователна стойност на съответната застраховка „Професионална отговорност“.

Налице са и случаи, при които възложителят е изискал от участниците на етап кандидатстване (а не от изпълнителя на етап подписване на договор) да представят допълнителна застраховка, която да покрие непокритите рискове.

- **Непропорционални изисквания относно техническите възможности на участниците**

Основно това са случаи, при които е налице използване на критерии за подбор за технически възможности, които са дискриминационни и ограничават участието на лица в процедурата. Такива могат да бъдат критерии за подбор, които на базата на необосновани национални, регионални или местни изисквания ограничават достъпа на кандидати или участници по процедурата или такива, които въпреки, че не са дискриминационни по национален/ регионален/ местен признак, ограничават достъпа на кандидатите или участниците.

Примери за първата разновидност дискриминационни критерии са залагането на изискване за представителство / офис / сервизи на територията на определен град и/или на територията на Република България: такъв е случаят, при който установихме, че в

открита процедура за осигуряване на самолетни билети възложителят е формулирал изискване за технически възможности - участниците към момента на подаване на офертата да разполагат с „минимум 1 представителство в гр. София“. В същото време, от документацията и проекта на договор се установи, че възложителят ще заявява самолетни билети по електронна поща или факс, чрез куриер или по телефон, а изпълнителят ще предоставя отговор по електронна поща или по факс, в рамките на половин час. Следователно, при всяка заявка изпълнението на поръчката ще се осъществява по електронен път, т.е. независимо от това къде физически е позиционирано представителството на изпълнителя, поради което подобно изискване е необосновано и не кореспондира с предмета на поръчката.

Установихме също, че при процедури за доставка на техника, възложителят е поставил изискване към момента на кандидатстване участниците да разполагат със сервизна база на територията на Република България, като това обстоятелство се декларира в ЕЕДОП, където участникът представя информация за сервизната база, с която разполага. Следователно от участниците се изисква към момента на кандидатстване да представят информация за базата, която ще използват при изпълнението на поръчката, т.е. те трябва да разполагат с нея при подаване на офертата, за да могат да попълнят в ЕЕДОП исканата информация. С така заложеното изискване се дава необосновано предимство и необосновано се ограничава участието на лица в обществената поръчка, тъй като към момента на кандидатстване могат да подадат оферти само лица, които разполагат с исканата сервизна база, за да могат да посочат информацията за нея в ЕЕДОП.

Примери за втората разновидност дискриминационни критерии са залагането на изискване към момента на кандидатстване участникът да разполага със сервизна база/офис/представителство (без изискване за териториално разположение):

В редица случаи установихме, че към „Технически и професионални способности“ възложителят е поставил като изискване към участниците към момента на кандидатстване да разполагат със сервизна база за извършване на дейности по гаранционно обслужване и/или поддръжка на предлаганата апаратура с посочване в ЕЕДОП на информация и адрес за сервизната база, като по този начин необосновано се дава предимство на потенциални участници, разполагащи със сервизна база и необосновано се ограничава участието на други лица в обществената поръчка, които към момента на участие не разполагат със сервизна база, но биха осигурили такава, в случай че участникът бъде избран за изпълнител. Тук е необходимо да се посочи, че в много

случаи изискването за сервизна база не кореспондира с дейностите от предмета на поръчката. Например изисква се сервизна база, но според проекта на договор и документацията от обществената поръчка подаването на заявка за възникнал проблем става по електронен път – електронна поща, факс, или по телефон, за което не е необходима сервизна база. От друга страна, изискването наличие на сервизна база към момента на кандидатстване не е гаранция за качествено гаранционно обслужване на придобитата апаратура, тъй като формалното само по себе си наличието на сервиз не гарантира качествено и в срок сервизно обслужване. Такава гаранция би била поставянето (като показатели за оценка) на изискване за оферирание на време за реакция и време за отстраняване на повредата, или предоставяне на обратна техника (когато е възможно), което да гарантира в най-голяма степен най-доброто оферирание за възложителя време за реакция при възникнал проблем, най-доброто време за отстраняване на повредата, респ. търсеното качество на сервизното обслужване на доставената апаратура. В този смисъл и участник, който към момента на кандидатстване не разполага със сервизна база, би могъл да изпълни качествено търсеното гаранционно обслужване, стига да е в състояние да предложи най-доброто време за реакция и време за отстраняване на повредата, или най-общо казано най-добрите условия за гаранционна поддръжка. Така, дори изпълнител, който не разполага със сервизна база, но с обучен сервизен екип, също би могъл да изпълни поръчката, дори по-добре от друг, който разполага със сервизна база, но не се е ангажирал с време за реакция, време за отстраняване на възникнал проблем, предоставяне на обратна техника и т.н.

В други случаи възложителят е поставил минималното изискване участниците да разполагат със собствен сервизен екип от най-малко двама служители за извършване на сервизна поддръжка 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).

Налице са и случаи, в които възложителят е формулирал критерий за подбор за технически възможности, като изисква от участниците „да разполагат с минимум един лекотоварен автомобил, който ще бъде използван при изпълнение на поръчката“ в процедури за доставки, при които доставката може да се осъществи и без участникът да разполага с изисквания лекотоварен автомобил, т.е. по смисъла на чл. 63, ал. 1, т. 8 от ЗОП изискването не е необходимо за изпълнение на поръчката.



- **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. Така например, в процедура за доставка, монтаж и пускане в експлоатация на система за обучение във виртуална реалност е заложено изискването участникът да разполага с персонал минимум от двама човека с определена професионална компетентност за изпълнението на поръчката, като всеки един от тях трябва да разполага с минимум 10 години професионален опит в областта на информационните технологии. Така заложеното изискване за продължителност на опита 10 години в съответната посочена област (и за двамата експерти) е твърде завишено и не съответства на предмета и дейностите по поръчката. В случая, продължителността на опита е прекомерна спрямо отговорностите на съответния експерт при изпълнението на поръчката – същите отговорности биха могли да бъдат поети и изпълнени от експерти със същата квалификация, но с по-малък опит, без това да се отрази на качеството на изпълнение. В този смисъл достатъчно е експертите, посочени от участника, да притежават опит в изпълнението на еднаква или сходна на посочения предмет дейност, което не е задължително да бъде обвързано с продължителност на опита, още по-малко толкова дълга. Имайки предвид, че относимият период на придобиване на опита на участника за изпълнението на поръчката е правно уреден в чл. 63, ал. 1, т. 1 от ЗОП и е 3 години – за доставки и услуги и 5 години – за строителство, то опитът на неговия експертен персонал не може да бъде по-голям от изисквания по закон за участника като цяло. Противното би означавало необосновано въвеждане на по-високи изисквания спрямо експертите на участника, отколкото законът поставя за самия участник – потенциалния изпълнител на поръчката, а това във всички случаи води до необосновано ограничаване на потенциалните участници от участие в процедурата.

Подобна хипотеза е и изискването към ключовите експерти в поръчка за услуга да имат минимум пет години професионален опит в определена сфера, както и случаите, при които се изисква по-продължителен опит на експерт от екипа спрямо изисквания професионален опит на ръководителя на екипа.

Срещат се и случаи, при които възложителят е поставил минималното изискване кандидатите да разполагат със 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 експертите да са обучени от производителя е ограничително, тъй като такава квалификация може да бъде придобита и при оторизирани от производителя икономически оператори.

Други случаи на непропорционални изисквания спрямо професионалната квалификация и опита на експертите е формулирането на минимални изисквания за степен на придобито висше образование, което не съответства на определените в техническото задание задължения на експертите и противоречи на приложимата нормативна уредба. Например, в процедури за логистика възложителят поставя към експертите от екипа за изпълнение на поръчката минимално изискване за придобито висше образование с образователно-квалификационна степен „магистър“, което не съответства на определените в техническото задание задължения за тези експерти, които биха могли да бъдат изпълнени качествено и от лица, които притежават образование с по-ниска образователно-квалификационна степен. В същото време посоченото изискване не кореспондира и с нормативната уредба, регламентираща туроператорската и туристическа агентска дейност (*НАРЕДБА № 16-1399 ОТ 11 октомври 2013 г. за изискванията за местоположението, пригодността и оборудването на помещението за извършване на туроператорска и/или туристическа агентска дейност и за образованието, езиковата квалификация и стаж на персонала, който ще бъде зает в осъществяването на туристическата дейност*). Разпоредбата на чл. 6, ал. 1 от посочената Наредба въвежда към персонала на туроператорите и/или туристическите агенти минимални изисквания за придобита задължителна минимална степен на завършено образование като условие за правоспособност – „висше образование по специалност от професионално направление „Туризм“ или друго висше образование /т. 1 на чл. 6, ал. 1/ или „средно образование и придобита професионална квалификация в областта на туризма“ /т. 2 на чл. 6, ал. 1/. Следователно залагането на каквото и да било изискване за придобита по-висока образователно-квалификационна степен от нормативно определената се явява ограничително изискване, което дава необосновано предимство или необосновано ограничава участието на лица в поръчката.

УО констатира и случаи, при които се поставят такива критерии за подбор, които не могат да се докажат с някой от документите, посочени в чл. 64 от ЗОП, което прави поставеният критерий незаконосъобразен.

### **1.7.2 Други условия, които необосновано ограничават достъпа на участници до обществената поръчка**

Констатирахме случаи, при които възложителят е определил, че при сключване на договора избраният за изпълнител следва да представи „безусловна и неотменима, платима при първо писмено поискване банкова гаранция за сумата по аванса“. Учредяването на банкова гаранция е свързано с понасянето на административна и финансова тежест от страна на избрания за изпълнител участник, което би могло да бъде избегнато, ако същият има възможност да избере друга форма на изискуемата гаранция. Въвеждането на подобно условие означава, че възложителят не приема никоя от другите две форми за предоставяне на гаранции, допустими по закон, с което се нарушава правото на избрания за изпълнител, регламентирано в чл. 111, ал. 7 от ЗОП, сам да определи формата на гаранцията. По този начин се създават административни и финансови пречки пред участника, избран за изпълнител, което може да има разубеждаващ ефект спрямо потенциалните участници в процедурата.

Установени са и случаи, при които възложителят е заложил изискването „В случай че кандидатът е различен от производителя на оборудването, то тогава той следва да е оторизиран от производителя на оборудването да продава/доставя и обслужва оборудването“. Така описаното изискване е ограничително, тъй като възложителят не е предвидил, че оторизация може да се предоставя не само от производителя на оборудването, но и от упълномощен от производителя представител за право на търговия/дистрибуция. По този начин необосновано се ограничават кръгът от потенциални кандидати, които разполагат с документ за оторизация, издаден от друго, упълномощено от производителя лице. Така в обявената процедура не могат да вземат участие потенциално заинтересованите лица, които не разполагат с оторизация, издадена само и единствено от производителя на оборудването, което прави поставеното условие необосновано и ограничително.

В тази категория са и отклоненията, свързани с изискването за представяне към техническото предложение (когато това се налага от предмета на поръчката) на документи, но само в оригинал. Например, такова е изискването към техническото предложение участниците да представят оригинал на оторизационно писмо от

производителя и/или официалния представител на производителя, удостоверяващо права за представителство и търговия със съответните материали. Възложителят не е предвидил възможност за представяне на изисквания документ като заверено от участника копие и по този начин е въвел изискване, което затруднява участниците. Така поставеното изрично изискване за представянето само оригинал на оторизационното писмо има разубеждаващ ефект спрямо потенциалните участници, тъй като всеки от тях разполага с един оригинал на оторизационно писмо и за да спази изискванията на възложителя, следва да се лиши от същия с цел участие в настоящата процедура. Следователно, достатъчно е да бъде указано, че следва да бъде представено копие от документа, заверено от участника, като по реда на чл. 104, ал. 5 от ЗОП комисията би могла да изиска оригинала за сверка.

Установихме случай, при който на етап кандидатстване освен деклариране на съответствието си изискванията на възложителя в ЕЕДОП, от участниците се изисква да представят и официални документи, издадени от компетентни органи. Съгласно чл. 67, ал.1 от ЗОП, при подаване на оферта участникът декларира липсата на основанията за отстраняване и съответствието с критериите за подбор чрез представяне на ЕЕДОП, в който се представя съответната информация, изисквана от възложителя, и се посочват националните бази данни, в които се съдържат декларираните обстоятелства, или компетентните органи, които съгласно законодателството на държавата, в която кандидатът или участникът е установен, са длъжни да предоставят информация. Едва когато участникът е определен за изпълнител на обществената поръчка, от него се изисква да представи доказателства за заявените в ЕЕДОП обстоятелства. Следователно към момента на кандидатстване не се изискват други документи, удостоверяващи съответствието на участниците с изискванията на възложителя и/или липсата на основанията за задължително отстраняване. Нещо повече, ал. 5 на горепосочената разпоредба дава възможност на възложителя (чрез помощния си орган – комисията), когато това е необходимо за законосъобразното възлагане на поръчката, да изисква по всяко време след отварянето на офертите представяне на всички или част от документите, чрез които се доказва информацията, посочена в ЕЕДОП, но не и към момента на подаване на офертите. В допълнение се установи, че обстоятелствата, за които се изисква предоставянето на документи на етап кандидатстване, са налични в публичен регистър, а съгласно чл. 67, ал. 8 от ЗОП, възложителят няма право да изисква документи, до които има достъп по служебен път или чрез публичен регистър, или могат

да бъдат осигурени чрез пряк и безплатен достъп до националните бази данни на държавите членки.

### **1.8 Незаконосъобразна методика за оценка на офертите**

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

- **Използване на критерии за възлагане, които ограничават достъпа на участниците до конкретната процедура**

Най-съществена част от всички нарушения, касаещи методиката за оценка, са тези, при които възложителят, използвайки критерий за възлагане „оптимално съотношение цена/качество“ и показател за оценка „Организация на персонала, на който е възложено изпълнението на поръчката“, е предвидил скала за оценка, с която се оценява пълнотата и начинът на представяне на информацията в документите, в нарушение на чл. 33, ал. 1, изр. второ от ППЗОП. Цитираната разпоредба предвижда възможност възложителите да изискват представяне на планове, графици и други документи, свързани с организацията на изпълнение на дейностите, доколкото представят изпълнението в съответствие с офертата на участника и изискванията на възложителя, но при спазване на императивната забрана пълнотата и начинът на представяне на информацията в документите да не се използва като показател за оценка на офертите. В установените от УО случаи възложителят е нарушил тази забрана при определяне на начина на оценка на предложенията на участниците по показател

„Организация на персонала, на който е възложено изпълнението на поръчката“, като е допуснал именно да се оценява пълнотата и начинът на представяне на информацията. В различните случаи различни са конкретните компоненти, подлежащи на оценка и включени в този показател, но общото при всички тях е, че чрез така разписаната методика за оценка се дава възможност да се присъждат точки за по-подробно и по-добре представена информация. В тези случаи повече точки ще получи оферта, при която организацията на работа на екипа е разписана по-подробно и детайлно в сравнение с описанието на организацията на работа според минималните изисквания. Следователно, по същество става въпрос за описание на организация на работния процес на екипа по изпълнение на услугата (напр. разпределение на дейностите и отговорностите, взаимодействие между екипа и др.), като единствената разлика е, че по-голям брой точки ще бъдат присъдени за по-подробно и детайлно описание на работния процес, а именно – описание на отделните задачи на всеки член от екипа. В тези случаи възложителят (чрез помощния си орган - комисията) ще оценява предложенията на кандидатите именно с оглед пълнотата и начина на представяне на информацията относно организацията на изпълнението на дейностите, което както бе посочено по-горе е в нарушение на забраната на чл. 33, ал. 1 от ППЗОП. Този начин на оценка не дава възможност да бъдат сравнени и оценени обективно техническите предложения в офертите. При много от разгледаните подобни методики за оценка е налице и възможност за оценка на „други“ организационни мерки/рискове/ обстоятелства, извън посочените в изискванията на възложителя, които „ще доведат до повишаване качеството на изпълнение на поръчката“ и които следва да бъдат посочени от участниците. Този субективен елемент на оценяване на нещо „друго“ извън посоченото от възложителя, което по субективната преценка на всеки участник би довело до повишаване на качеството на изпълнение на поръчката, дава възможност за допълване/надграждане на техническото предложение в офертата с различни по естеството си организационни мерки/рискове/ обстоятелства, които могат да бъдат обективно несъпоставими с тези, посочени от другите участници, доколкото последните може да предложат различни такива, които според тяхното субективно усещане ще доведат „до повишаване качеството на изпълнение на поръчката“, т.е. налице е обективна невъзможност да бъдат сравнени и оценени обективно техническите предложения в офертите. Този тип методики за оценка разубеждават потенциалните участници/кандидати да участват в процедурата за възлагане на обществена поръчка и водят до необосновано ограничаване на конкуренцията.

УО констатира и случаи, при които в методиката за оценка са включени своеобразни критерии за подбор в противоречие с чл. 70, ал. 12 от ЗОП. Така в методиката за оценка е предвидено да се оценява професионалната квалификация и опит на персонала за изпълнение на предмета на поръчката, като в същото време е заложено минимално изискване за образование и професионален опит за всеки от експертите, при неизпълнението на което офертата се отстранява. В случай че възложителят иска да определи минимални изисквания към образованието и квалификацията на екипа експерти, то той следва да ги заложи като критерии за подбор на основание чл. 63, ал. 1, т. 5 от ЗОП, а не да ги включва като показатели за оценка, чието неизпълнение влече неблагоприятната последица участникът да бъде отстранен. Подобна методика действа разубеждаващо на потенциалните участници, тъй като в случай на несъответствие на офертата с посочените в методиката „скрити“ критерии за подбор, офертата ще бъде отстранена, а ако тези минимални изисквания бяха заложени като критерии за подбор, за участниците съществува възможност, в случай на несъответствие с тези критерии за подбор, по реда на чл. 54, ал. 8-10 от ППЗОП, респ. чл. 61, т. 5 от ППЗОП, респ. чл. 97, ал. 5 от ЗОП, респ. чл. 8 от ПМС 160/2016г. да отстранят тези несъответствия, преди да бъдат отстранени.

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

УО е установил случаи, при които възложителят е формулирал показатели за оценка, които не са свързани пряко с предмета на обществената поръчка, т.е. същите не допринасят за избор на най-доброто предложение. Такива са: управление на рисковете; предложен най-голям процент неустойка за неизпълнение на съответните задължения и т.н. Така формулираните показатели за оценка не допринасят за качествено изпълнение на поръчката и съответно не способстват за избор на икономически най-изгодната оферта. Когато икономически най-изгодната оферта се определя въз основа на критерий за възлагане „оптимално съотношение качество/цена“, се оценява цената и показатели, включващи качествени, екологични и/или социални аспекти, свързани с предмета на обществената поръчка. Разпоредбата на чл. 70, ал. 5 от ЗОП изрично посочва, че показателите трябва да са свързани с предмета на обществената поръчка. Дефиницията за „икономически най-изгодна оферта“ по ЗОП (отм.) гласи, че „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 рисковете, 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.

Установихме случай, в който при обществена поръчка с предмет строителство, при критерий за възлагане „най-ниска цена“, се оценява „най-ниска средна цена“ на само един от елементите на строителството, а именно „труд“, без да се оценява „най-ниска средна цена“ на използваните материали, което не дава пълна информация за цената на строителството като цяло, не е база за сравнение на цените в строителството, а още по-малко е гаранция за качествено цялостно изпълнение. По този начин избраният критерий за възлагане не обхваща минималните елементи при формиране на най-ниска цена при обществени поръчки за СМР (цена на труд и материали), съответно не допринася за определянето на икономически най-изгодната оферта и не може да спомогне за постигането на най-доброто съотношение между качество и цена. В подобни случаи офертираната „най-ниска цена“ на труда може да бъде компенсирана неколкократно с цената на материалите (предвид обстоятелството, че цената им не се оценява в процедурата за възлагане), което ще доведе до избор на изпълнител, чиято оферта обективно не е „икономически най-изгодната“.

- **Присъждане на точки (дори и 0) 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 в методиката за оценка се допуска оценяване на „липсата“ на минималните технически характеристики, заложили от възложителя. В подобни случаи, когато констатира липсата на тези минимални характеристики, комисията следва да отстрани подобни оферти, а не да допуска те да бъдат оценявани.

## **1.9 Отклонения, свързани с техническите спецификации и предмета на поръчките:**



Определянето 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 най-общо са свързани с незаконосъобразна техническа спецификация и ограничителен предмет на обществената поръчка/недостатъчно или неточно определен предмет на поръчката.

- **Незаконосъобразна техническа спецификация**

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“. Съгласно § 2, т. 54, б. „б“ от ДР на ЗОП при обществените поръчки за доставка техническата спецификация следва да определя изискваните характеристики на продукта, като равнище на качество, ниво на изпълнение, работни характеристики, размери и др. При преглед на техническите спецификации по редица поръчки установихме, че за всички или за част от доставяните артикули възложителят не е посочил конкретни характеристики на продукта. Такива са случаите когато възложителят изисква да бъдат доставени напр. артикули като спортни комплекти и пособия, без същите да са описани в техническите спецификации и/или без да са надлежно описани, в резултат на което за потенциалните участници не е ясно какви спортни комплекти и какви пособия следва да бъдат доставени. Посочването само на броя артикули, които следва да бъдат доставени, и това, че същите са предназначени за деца, не е достатъчно, за да се определят характеристиките на подлежащите на доставяне екипи. В този смисъл например не може да се установи от кой размер следва да бъдат доставените детски екипи, като се има предвид, че детските заведения се посещават от деца на различна възраст. Подобни са и случаите на доставки на дидактически помагала - книжки с български басни, CD с любими детски песни и стихотворения и енциклопедия, без да са посочени конкретни изискванията към съдържанието на книжките и дисковете - например книжката да бъде ли илюстрирана, колко басни да съдържа, а дискът с колко песнички и стихотворения да бъде, за каква възраст да е адаптирана енциклопедията и т.н. Липсата на конкретни параметри, от които да става ясно какви са техническите характеристики на подлежащите на доставка артикули в предмета на поръчката, има разубеждаващ ефект по отношение на потенциалните

участници в процедурата. С одобряването на технически спецификации, които не съдържат изискване към предмета на доставката и водят до неяснота относно качество, съдържание, размер, цвят, материал и др. характеристики на продукта, възложителят е ограничил участието на икономическите оператори в поръчката.

Незаконосъобразна техническа спецификация е и техническата спецификация, при която в нарушение на чл. 48, ал. 2 от ЗОП е налице посочване на стандарт, спецификация, техническа оценка или техническо одобрение, без да са добавени думите „или еквивалент“, както и случаите, при които в нарушение на чл. 49, ал. 2 от ЗОП техническите спецификации съдържат конкретен модел, източник или специфичен процес, който характеризира продуктите или услугите, предлагани от конкретен потенциален изпълнител, търговска марка, патент, тип или конкретен произход или производство, което би довело до облагодетелстване или елиминиране на определени лица или някой продукт, без по изключение, когато е невъзможно предметът на поръчката да се опише достатъчно точно и разбираемо, да са добавени думите „или еквивалентно/и“.

Установихме често срещане на подобен род технически спецификации, при които например при доставка на апаратура е заложено изискването апаратурата да отговаря на редица изчерпателно изброени стандарти без да са добавени думите „или еквивалентно/и“ в нарушение на чл. 48, ал. 2 от ЗОП. С така формулираното минимално изискване възложителят е поставил характеристики, които са прекалено специфични и по този начин не предоставят равен достъп на участниците, като това води до необосновано ограничаване на конкуренцията за участие в обществената поръчка.

Други разпространени случаи са когато в техническата спецификация е посочена конкретна търговска марка и/или модел, без думите „или еквивалентно/и“, в нарушение на чл. 49, ал. 2 от ЗОП. Това са най-често доставки на тонери, компютърни конфигурации и апарати, към които възложителят изисква конкретен софтуер без еквивалент. Посочването в техническите спецификации (без еквивалент) на точно определена търговска марка е нарушение на българското и европейско законодателство, тъй като може да доведе до облагодетелстване или елиминиране на определени лица или стоки. Посочването например на „Софтуер – Windows 10“ без думите „или еквивалентно/и“ не допуска други еквивалентни технически решения, постигащи целения резултат, с което необосновано се възпрепятства участието на лица в обществената поръчка, в нарушение на принципите за равнопоставеност и свободна конкуренция, тъй като при така формулираното изискване за специфицирана

операционна система отговаря само един производител на операционна система, а именно компанията Microsoft и само един неин продукт – Windows 10. Аналогични са случаите, при които в техническите спецификации са посочени конкретни модели на производителите Intel и NVIDIA без да са добавени думите „или еквивалентно/и“.

- **Ограничителен предмет на обществената поръчка/недостатъчно или неточно определен предмет на поръчката**

Към тази 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. Налице е неоснователно окрупняване на предмета на обществената поръчка, което 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.

Установихме случаи, при които в техническата спецификация на поръчката за доставка са включени множество на брой артикули за доставка, които обаче са разнородни, напр. аудио техника, офис техника и мебели. Доставката на тези разнородни артикули представлява интерес за различен кръг икономически оператори. Възложителят вместо да раздели обществената поръчка на обособени позиции (в случай на систематична връзка между тях) или да възложи доставките в различни обществени поръчки, необосновано ги е обединил в една обществена поръчка, за изпълнението на която е избран един доставчик. По този начин с обединяването на различни по същността си доставки в един предмет на обществената поръчка, възложителят е ограничил възможностите за участие на икономически оператори, които могат да извършат доставка само на част от артикулите, съответно упражняват дейността си в областта на доставката на компютърна, аудио и офис техника или в областта на доставката на мебели.

В някои от описаните случаи възложителят в допълнение е поставил и изискване към техническите възможности на участниците за представяне на сертификат за внедрена система за управление на качеството, с обхват предмета на поръчката, в който попадат всички разнородни артикули, предмет на доставката, което допълнително ограничава потенциалните участници от участие в 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. Това са грешките, при които описанието в обявлението за обществена поръчка и/или в документацията за поръчката е недостатъчно или неточно и не позволява на потенциалните кандидати или участници да определят изцяло предмета на поръчката, което ограничава участието на лицата и нарушава конкуренцията.

Пример за този вид отклонение е когато в процедура за доставка възложителят е определил в обявлението за обществена поръчка и/или в документацията за поръчката, респ. техническата спецификация, единствено броя на подлежащите на доставяне тонери. Липсват каквито и да е физически, технически и/или функционални характеристики както на тонерите, така и на устройствата, за които са предназначени и които предопределят характеристиките на подлежащите на доставка тонер касети, поради което за потенциалните участници е абсолютно неясно какво точно следва да се достави.

Установени са и случаи на обществени поръчки за услуги с предмет организиране на ученически лагери/мероприятия, включващи настаняване и хранене на ученици, при които възложителят не е поставил изискване към местата за настаняване, вида и категорията им, съответно и на тези за хранене, местоположението им, с което потенциалните изпълнители са възпрепятствани да направят адекватно предложение. Неясните изисквания или липсата на такива оказват възпиращ ефект върху потенциалните участници в процедурата, респ. не може да се гарантира постигането на най-изгодната за бюджета цена.

Констатиран е и случай на включване в количествената сметка към документацията на обществена поръчка с предмет „строителство“ на доставка на обзавеждане, която следва да бъде извършена по предвидения в закона ред - при спазване на правилата за възлагане на обществени поръчки. В обществената поръчка за строителство, респ. при определяне на прогнозната ѝ стойност, се включват само тези доставки и услуги, които са необходими за изпълнение на строителството, а в случая доставката на обзавеждане не е такава. В допълнение, съгласно чл. 21, ал. 17 от ЗОП при определяне стойността на договор за строителство не се допуска включването на доставки или услуги, които не са необходими за неговото изпълнение. Следователно, дори и да е необходима за изпълнението на проекта като цяло, включената доставка на обзавеждане не е необходима за изпълнение на самото строителство, поради което

същата е следвало да бъде възложена (предвид стойността ѝ) чрез отделна процедура за възлагане на обществена поръчка.

## **2. ГРЕШКИ, СВЪРЗАНИ С РАЗГЛЕЖДАНЕТО И ОЦЕНЯВАНЕТО НА ОФЕРТИТЕ И СКЛЮЧВАНЕТО НА ДОГОВОРИТЕ ЗА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ:**

Този тип грешки са пряко свързани с работата на комисията за провеждане на процедурата като помощен орган на възложителя. Те са от различен характер и имат различно проявление, но най-общо могат да бъдат класифицирани по следния начин:

### **2.1 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:**

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. Например, това са случаите, при които техническото предложение на участника не отговаря на минималните изисквания в техническата спецификация, но вместо да бъде отстранена, офертата на участника бива оценена и впоследствие той е избран за изпълнител.

Пример за този вид отклонение е поръчка за доставка на вентилаторна система, състояща се от конкретен брой компоненти с конкретни технически характеристики, при която е избран за изпълнител участник, чиято оферта е непълна – липсва офертиране на част от компонентите. Непълното офертиране на всички компоненти от вентилаторната система (подробно разписани в техническата спецификация) не дава основание да се приеме, че техническото предложение на избрания за изпълнител отговаря на изискванията, посочени в техническата спецификация на възложителя, дори напротив, налице е основание за отстраняване на участника, но вместо това същият е избран за изпълнител.

Това са и случаите, в които възложителят изрично е зложил изискване, чието неизпълнение ще доведе до отстраняване на участника. Например, възложителят е посочил, че офертата на участник ще бъде отстранена, ако единичните цени на предложените артикули надвишават посочените в спецификацията максимални такива, но въпреки заложеното изискване, комисията не е отстранила, а е допуснала съответния участник до класиране и избиране за изпълнител.

Установихме и случай, в който въпреки изричното изискване по техническа спецификация за конкретни параметри на компютърни конфигурации, обозначени със знак „>“ (по-голямо), т.е. да се оферират по-високи от посочените параметри, комисията е приела за отговарящо на техническата спецификация предложение с параметри равни на заложените. Следователно е допуснала до участие в процедурата и до оценка участник, който при спазване на обявената техническа спецификация би трябвало да бъде отстранен, което в случая (с един оферент) е довело до избор на изпълнител, чието техническо предложение не отговаря на минималните изисквания на възложителя.

Към тази категория грешки спадат и случаите, в които оферти са подали чуждестранни лица, които са представили ЕЕДОП, който не е подписан от всички представляващи участника лица по смисъла на чл. 54, ал. 2 от ЗОП, но комисията без да изиска по реда на чл. 67, ал. 5 от ЗОП документ, от който да е видно кои са действително представляващите участника лица, за да се увери, че всички те са подписали ЕЕДОП или са представили отделен ЕЕДОП, приема „на сляпо“, че представеният ЕЕДОП е подписан от всички представляващи, не изисква предоставянето на нов ЕЕДОП и допуска участника до участие в процедурата.

Установихме и случаи, при които възложителят е поставил изискване за технически и професионални възможности към участниците - да разполагат с ключови експерти, като един от тях да бъде „Експерт Сметна документация“, но в представения ЕЕДОП участникът, избран за изпълнител, не е декларирал наличието на такъв експерт. Комисията е изисквала предоставянето на нови ЕЕДОП-и от участниците, които да съдържат променена и/или допълнителна информация, но не е установила, че има несъответствие между заложения критерий за подбор и декларираната от участника информация относно техническите и професионални възможности. По този начин възложителят неправилно е приложил критериите за подбор, в резултат на което е определен за изпълнител участник, който е следвало да бъде отстранен.

## **2.2 Неправилно прилагане от страна на комисията на определените от възложителя критерии за подбор и/или техническите спецификации, което е довело до неоснователно отстраняване на участници/кандидати:**

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; отстраняване 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. Такива са и установените случаи, при които комисията неправомерно е отстранила от процедурата участник, чието техническо предложение напълно отговаря на минималните изисквания на техническите спецификации. Както и случаите, при които представения ЕЕДОП не е подписан от всички представляващи участника по смисъла на чл. 54, ал. 2 от ЗОП лица, в резултат на което комисията не е изисквала предоставянето на допълнителен ЕЕДОП по реда на чл. 54, ал. 7-9 от ППЗОП, а направо е отстранила участника.

### **2.3 Неправилно прилагане на методиката за оценка**

УО е установил случаи, в които възложителят е одобрил методика за оценка, която е променена от комисията в процеса на прилагането ѝ. Комисията, като помощен орган на възложителя, е длъжна да прилага методиката такава, каквато е - независимо дали в същата са налице пропуски/неясноти/технически грешки. Например в процедура за доставка съгласно одобрената методика за оценка при оферирание на „дългосрочна сервизна поддръжка със срок над 10 години“ следва да се присъдят 0 /нула/ точки. Видно от протокола от работата на комисията, същата е приложила методика за оценка, като по същия показател е присъдила 60 точки, вместо предвидените 0 точки. В допълнение не е ясно как е приложена методиката за оценка, респ. как е изчислена оценката на участниците по единия показател - „Допълнителни технически характеристики“, който е взет предвид при формирането на комплексната оценка.

Друго отклонение е когато комисията съгласно методиката за оценка присъжда точки за допълнителни технически характеристики, които в действителност не се съдържат в офертата на участника. Т.е. офертата отговаря на минималните технически характеристики, заложили в техническата спецификация (за което не се присъждат точки) и не съдържа никакви допълнителни характеристики, подлежащи на оценка, но въпреки това офертата получава точки.

Налице са и случаи, в които некоректно е приложена относителната тежест на показателите за оценка. Така например в процедура за доставка, в методиката за оценка е посочено, че „Икономически най-изгодната оферта“ ще се определи въз основа на критерий за възлагане „Оптимално съотношение качество/цена, което се оценява въз основа на цената или нивото на разходите, както и на показатели, включващи качествени, екологични и/или социални аспекти, свързани с предмета на обществената поръчка“, като комплексната оценка се формира като сбор от присъдените точки по:

- срок за изпълнение на доставката – относителна тежест в общата оценка 30%;
- срок за рекламация – относителна тежест в общата оценка 30% и
- цена – относителна тежест в общата оценка 40%

В процеса на оценка обаче комисията неправилно е приложила методиката за оценка, като вместо да изчисли относителната тежест по всеки от посочените показатели съгласно утвърдената методика, тя е изменила относителната тежест на два от показателите за оценка, а именно: за срок за изпълнение на доставката – е приложила 40% вместо 30% и за срок за отстраняване на рекламация – 20% вместо 30%, в резултат на което е избран изпълнител, който ако бе приложена утвърдената методика за оценка, нямаше да бъде избран.

#### **2.4 Преговори в хода на процедурата за възлагане на обществена поръчка, включително изменение на офертата на избрания изпълнител**

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 или отменено е задължението за внасяне на гаранция, обезпечаваща авансово платените средства. 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 или е отпаднала клаузата за внасянето на гаранция, обезпечаваща авансово платените средства, въпреки че от страна на възложителя аванс ще бъде платен. По този начин са нарушени принципите на равнопоставеност и недопускане на дискриминация.



## **2.5 Недостатъчна документална проследимост (одитна пътека) за възлагането на обществената поръчка**

Това е нова категория нередност, в която попадат случаите, 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), или представянето им само за някои от представляващите участника лица (когато не е обединение); удостоверения от Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“, удостоверение от органите по приходите и удостоверение от общината по седалището на възложителя и на участника и др.

Най-ярко проявление на този тип грешки се наблюдава в случаите, в които избраният за изпълнител е чуждестранно лице, което преди подписване на договора не представя необходимите официални документи, издадени от съответния компетентен орган в държавата, в която е установен, удостоверяващи липсата на основанията за отстраняване по чл. 54 от ЗОП. В подобни случаи избраният за изпълнител представя единствено декларация за липсата на всички основания за отстраняване и за всички представляващи лица, подписана само от единия представляващ. Такъв подход е недопустим, особено когато участникът - избран за изпълнител, е установен в добре развита европейска държава, където са налице и съдебни, и данъчни власти, както и власти по труда, от които избраният за изпълнител може да се снабди с необходимите документи. По смисъла на чл. 58, ал. 4 от ЗОП е налице възможност да се декларира липсата на обстоятелствата за задължително отстраняване само когато:

- в съответната държава не се издават документи за посочените обстоятелства или
- документите не включват всички обстоятелства, т.е. налице са обстоятелства, за които избраният за изпълнител не може да се снабди с документ от компетентен орган,

и то само когато такава декларация има правно значение съгласно законодателството на съответната държава, което на практика трудно може да бъде установено от възложителя.

Сключването на договор въпреки липсата на официални документи, издадени от съответния компетентен орган в държавата, в която е установен участникът - избран за

изпълнител, с които същият доказва, че за него не са налице обстоятелствата за задължително отстраняване по чл. 54 от ЗОП, опорочава законосъобразността на възлагане на поръчката на този участник. Нарушението се явява сериозно, тъй като действията на възложителя по сключване на договора с определения изпълнител, свързани с преценката му дали са налице документите - предпоставка за сключване на договор за обществена поръчка, не са достояние на останалите участници в процедурата по смисъла на чл. 196 от ЗОП и не са обект на обжалване (каквито са: решението на възложителя за възлагане на обществената поръчка, решението на възложителя за отхвърляне на подизпълнител, както и действия или бездействия на възложителя, с които се възпрепятства достъпът или участието на лица в процедурата). В тази връзка, за да осигури документална проследимост (одитна пътека) на възложената обществена поръчка, съгласно чл.121, ал.1 от ЗОП, законодателят е задължил възложителите да създадат и да поддържат досие за всяка обществена поръчка по отношение на всички свои действия и решения, както и на действията на комисиите за възлагане на обществени поръчки, независимо дали поръчките се възлагат с електронни средства, в което следва да се съдържат и документите, представени от определения за изпълнител участник преди сключването на договора. Наличието на всички тези документни в досието на обществената поръчка дава на всяко заинтересовано лице информация за условията, при които е възложена съответната обществена поръчка и разумна увереност, че възлагането на поръчката е осъществено при спазване на принципа на публичност и прозрачност, прокламиран в чл.2, ал.1, т.4 от ЗОП. И обратно, липсата в досието на поръчката на нормативно установените документи, представляващи предпоставка за сключването на договора за обществена поръчка, не би могло да обоснове възлагането на поръчката, което от своя страна води до липса на прозрачност при нейното възлагане и в частност при сключването на договора с избрания за изпълнител.

Друга хипотеза на този тип грешки е когато възложителят е сключил договор без предоставяне на необходимите документи, удостоверяващи съответствието на участника, избран за изпълнител, с поставените критерии за подбор.

Установихме случаи, при които преди сключване на договора избраният за изпълнител не е представил необходимите и допустими документи по чл. 62 и чл. 64 от ЗОП. Например за удостоверяване съответствието с поставения критерий за подбор за технически и професионални възможности, а именно за последните 3 години от датата на подаване на офертата участникът да е изпълнил поне 2 доставки с предмет, идентичен или сходен с предмета на обществената пръчка, възложителят е изискал „Списък на

доставките, които са идентични или сходни с предмета на обществената поръчка, с посочване на стойностите, обема, датите и получателите, заедно с доказателство за извършената доставка“. Преди подписване на договора обаче изборният за изпълнител не е представил посочените документи, като вместо тях е представил 2 бр. сключени договори с други възложители и други придружителни документи, които НЕ доказват изпълнението на сключените договори, респ. не доказват съответствието на участника с поставения критерий за подбор. Тези документи удостоверяват единствено факта на сключване на посочените два договора, страните и условията при които те са сключени, но не са доказателство за извършена доставка.

Установихме и случаи, при които възложителят е заложил критерий за подбор за икономически и финансови възможности за реализиран през последните три приключили финансови години в зависимост от датата, на която участникът е създаден или е започнал дейността си, минимален оборот в сферата, попадаща в обхвата на поръчката, в размер на прогнозната стойност на поръчката. Като при сключване на договора за доказване съответствието си с този критерий за подбор, изборният за изпълнител е следвало да представи „Справка за оборота в сферата, попадаща в обхвата на обществената поръчка“. Вместо изискуемия документ, изборният за изпълнител е представил Счетоводен баланс и ОПР за 2013, 2014 и 2015г., от които е виден годишният общ оборот, но не и изискуемият специфичен такъв. Така с представените документи изборният за изпълнител не доказва съответствието си с поставения критерий за подбор за наличие на специфичен опит.

И в двата разгледани случая възложителят на основание чл. 112, ал. 2, т. 2 от ЗОП е следвало да не сключва договор с избрания изпълнител. Сключването на договор с избрания изпълнител въпреки непредставянето на надлежните документи, с които същият доказва съответствието си с критериите за подбор, опорочава законосъобразността на възлагане на поръчката на този участник.

Последиците са аналогични на тези, описани по-горе в хипотезата на сключен договор без представени документи, удостоверяващи липсата на обстоятелствата за задължително отстраняване по чл. 54 от ЗОП. Доколкото на основание чл.121, ал.1 и 2 от ЗОП възложителите са длъжни да създадат и да поддържат досие за всяка обществена поръчка, в което се съдържат и документите, представени от определения за изпълнител участник преди сключването на договора, в т.ч. и документите, удостоверяващи съответствието му с поставените критерии за подбор, то липсата в досието на поръчката на нормативно установените документи, представляващи предпоставка за сключването

на договора за обществена поръчка, не би могло да обоснове възлагането на поръчката, което от своя страна води до липса на прозрачност при нейното възлагане и в частност при сключването на договора с изборения за изпълнител, респ. до недостатъчна документална проследимост (одитна пътека) за възлагането на обществената поръчка.

### **3. ГРЕШКИ ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ДОГОВОРИТЕ ЗА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ/ НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНО ИЗМЕНЕНИЕ НА ДОГОВОРА ЗА ОБЩЕСТВЕНА ПОРЪЧКА.**

Това са грешки, които са довели до съществено изменение на елементите на договора.

Към тази категория спадат случаите, при които са налице: 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.

Примери за конкретно проявление на тези нарушения: 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; налице е удължаване на срока за изпълнение чрез сключване на анекси, без да са налице непредвидени обстоятелства.

Във всички случаи обаче ще е налице съществено изменение на договора, когато са изпълнени едно или повече от условията по чл. 116, ал. 5 от ЗОП, а именно:

1. изменението въвежда условия, които, ако са били част от процедурата за възлагане на обществена поръчка, биха привлекли към участие допълнителни участници или кандидати, биха позволили допускането на други участници или кандидати, различни от първоначално избраните, или биха довели до приемане на оферта, различна от първоначално приетата;
2. изменението води до ползи за изпълнителя, които не са били известни на останалите участници в процедурата;
3. изменението засяга предмета или обема на договора за обществена поръчка или рамковото споразумение;
4. изпълнителят е заменен с нов извън случаите на чл.116, ал. 1, т. 4, 5 или 6 от ЗОП.

Установихме случаи, при които съгласно сключения договор за обществена поръчка и техническата спецификация, която е неразделна част от него, изпълнителят е следвало да разработи проектни части „ВиК“ и „Пожарна безопасност“, което на практика не е изпълнено, но пълната стойност на договора е заплатена.

Констатирахме и случай, при който в резултат на проведена открита процедура за доставка по обособени позиции, приключила с рамкови споразумения, възложителят е провел вътрешен конкурентен избор на основание чл. 82, ал. 3 и 4 от ЗОП, за сключване на конкретен договор с изпълнител въз основа на едно от рамковите споразумения, като е допуснал съществено изменение на условията на рамковото споразумение. Видно от документацията за откритата процедура и от самите рамкови споразумения, последните се сключват „съгласно условията и техническите спецификации на откритата процедура“, а прогнозната стойност или цената е едно от условията на процедурата, респ. съществен елемент на договора/рамковото споразумение. В този смисъл възложителят, при провеждането на вътрешния конкурентен избор за сключване на договора с конкретния изпълнител, е следвало да се съобрази с максималната прогнозна стойност, до която може да възлага доставките по това рамково споразумение, именно защото цената е съществен елемент на всеки договор/рамково споразумение. Вместо това възложителят е сключил конкретен договор, като не е съобразил това обстоятелство, в резултат на което стойността на възложените доставки (заедно със сключените до момента договори по същото рамково споразумение), трикратно надвишава прогнозната стойност на рамковото споразумение. По този начин възложителят с действията си е допуснал съществено изменение на рамковото споразумение по смисъла на чл. 116, ал. 5, т. 1 и 2 от ЗОП, като с изменението е въвел условие (значително увеличение на стойността на възлагане), което, ако е било част от процедурата за възлагане на обществената поръчка, би привлякло към участие допълнителни участници, би позволило допускането на други участници, различни от първоначално избраните, или би довело до приемане на оферта, различна от първоначално приетата и така извършеното изменение води до ползи за изпълнителя, които не са били известни на останалите участници в процедурата.

## **V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Управляващият орган на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020 счита, че основните причини за гореописаните най-често допускани грешки от бенефициентите са:

- Сравнително честите изменения на нормативната уредба в областта на обществените поръчки, което налага своевременното адаптиране на възложителите към извършените промени;
- Наличието на различни видове процедури за избор на изпълнител със съответната специфика при провеждането им, което затруднява възложителите, особено в случаите, когато не разполагат с експертен персонал в областта на обществените поръчки;
- Сложност на законодателството и приложимите други актове, относими към изпълнението на проектите, финансирани със средства от ЕС.

Предвид изложеното, УО се стреми да провежда встъпителни и при необходимост допълнителни обучения на бенефициентите, свързани с приложението на нормативната уредба в областта на обществените поръчки, както и запознаването им с нередностите съгласно Насоките на ЕК за определяне на финансови корекции, съответно Наредбата за посочване на нередностите, като същевременно им оказва съдействие и чрез предоставяне на материали, свързани с установените в практиката на Одитирация орган нередности в областта на обществените поръчки.

С оглед изложеното УО на ОП НОИР изразява увереност, че и настоящият анализ на най-често допусканите грешки при провеждане на процедурите за избор на изпълнител ще бъде от полза за всички възложители - бенефициенти по оперативната програма и ще допринесе както за своевременното идентифициране на потенциални проблеми, така и за предотвратяване допускането на нередности с цел избягване определянето на финансови корекции.