



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

**АНАЛИЗ НА НЕРЕДНОСТИТЕ В ОБЛАСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ,
УСТАНОВЕНИ ОТ ОДИТНИЯ ОРГАН ПРИ ИЗВЪРШЕНИТЕ ПРЕЗ 2017 ГОДИНА
ОДИТНИ АНГАЖИМЕНТИ ЗА ПРОГРАМИ, ФИНАНСИРАНИ ОТ ЕС ЗА
ПРОГРАМЕН ПЕРИОД 2014-2020**

2018 г.

Съдържание

ВЪВЕДЕНИЕ	4
I. МЕТОД ЗА ПОДГОТОВКА НА АНАЛИЗА	5
II. СТАТИСТИКА	5
III. ПОДХОД	7
1. Подход при изпълнение на проверките	7
2. Нередности в областта на обществените поръчки	7
2.1. Понятия за нередност и финансова корекция.....	7
2.2. Типове нередности в областта на обществените поръчки	8
3. Подход при определяне финансовото влияние на нарушенията.....	8
<i>Принцип за некумулиране на финансовите корекции</i>	9
<i>Подход според прогнозната стойност на поръчките</i>	10
<i>Подход според интензитета на помощта</i>	10
<i>Подход при нарушения с формален характер</i>	10
4. Подход за установяване наличието на индикатори за измами	10
IV. УСТАНОВЕНИ ОТ ОДИТНИЯ ОРГАН ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ	11
IV.1 УСТАНОВЕНИ ОТ ОДИТНИЯ ОРГАН ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ПО ЗОП (в сила от 15.04.2016 г.)	11
1. Грешки при подготовката и откриването на процедурата за възлагане на обществена поръчка	12
1.1 Условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата.....	12
1.2. Незаконосъобразна методика за оценка на офертите	13
1.3. Отклонения, свързани с техническите спецификации и предмета на поръчките..	15
2. Грешки, свързани с оценяване на получените оферти.....	16
3. Грешки при сключването и изпълнението на договорите за обществени поръчки...	17
IV.2 УСТАНОВЕНИ ОТ ОДИТНИЯ ОРГАН ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ПО ЗОП (отм.) И ПМС № 118/2014 г. ИЛИ ПМС № 160/2016 г.	19
1. Грешки при подготовката и откриването на процедурата за възлагане на обществена поръчка	19
1.1. Непровеждане на изискваната по закон процедура за възлагане на обществена поръчка и/или липса на публикация в Официален вестник на ЕС (ОВЕС)	19

1.2. Условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата.....	19
1.3. Незаконосъобразна методика за оценка на офертите.....	25
1.4. Неоснователно намаляване на срока за получаване на офертите и определяне на твърде кратък срок за закупуване или достъп на документацията за участие	27
1.5 Нарушение на публичността при обявяване на процедурата.....	29
1.6 Отклонения, свързани с техническите спецификации и предмета на поръчките... 	30
2. Грешки, свързани с разглеждането и оценяване на получените оферти.....	31
3. Грешки при сключването и изпълнението на договорите за обществени поръчки... 	34
V. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ	35

ВЪВЕДЕНИЕ

Този анализ отразява резултатите от проверките, извършени през 2017 г. в рамките на изпълнените одитни ангажименти от Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС“ (ИА ОСЕС) в качеството ѝ на Одитен орган 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 и Фонд „Солидарност“.

Превенцията на нередностите при изпълнението на проекти, финансирани със средства от ЕС, предизвиква множество дискусии в рамките на Европейската комисия и между държавите-членки. Обсъждат се различни варианти на действия. Една от възможностите за предотвратяване на нередностите е да се учим от грешките. Затова, разполагайки с информация за актуалните установени грешки, ние периодично ги анализираме и подготвяме документ, който разпространяваме до всички заинтересовани лица – бенефициенти, Управляващите органи, Сертифициращите органи, Агенцията за държавна финансова инспекция, Агенцията по обществени поръчки, Сметната палата на Република България. Съдържащата се в анализа информация е основа за сближаване на практиката 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 процеса по възлагане на обществени поръчки.

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 да осигурят верифициране само на законосъобразни и допустими разходи,
- основа за предприемане на подходящи корективни действия от страна на бенефициентите при провежданите от тях процедури за възлагане на обществени поръчки.

Анализът 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.*

Съществуващото от 2016 г. приложение - *Обобщение на срещаните в практиката на Одитния орган нарушения за ограничителни изисквания и насоки за избягването им* - е отделено в самостоятелен документ, който ще бъде обновяван и актуализиран самостоятелно, независимо от периодичните анализи на грешките от областта на обществените поръчки, които ИА ОСЕС прави. Приложението е изготвено предвид множеството отклонения за ограничителни изисквания, установени в практиката ни до момента и предвид препоръките на одиторите на Европейската комисия за предоставяне на пълна информация на всички заинтересовани относно грешките в тази област, относно примери за финансовите последици, до които водят, както и за предоставяне на насоки за коригирането и избягването на тези грешки в бъдеще. Следва също да се подчертае, че изготвеното обобщение 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. Приложението ще бъде също разпространено до всички

заинтересовани лица, посочени по-горе, както и ще бъде налично на интернет страницата на агенцията.

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.)

I. МЕТОД ЗА ПОДГОТОВКА НА АНАЛИЗА

Анализът на нередностите в областта на обществените поръчки се основава на информацията от одитните доклади, изготвени във връзка с извършените от агенцията одитни ангажименти през 2017 г. за програмен период 2014-2020 по програми, съ-финансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица и Фонд „Солидарност“.

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 2017 г. за програмен период 2014-2020 са включени 231 проекта. По време на тези одитни ангажименти одиторите са извършили проверки на процедури за възлагане на обществени поръчки по ЗОП (отм.), ЗОП и процедури за избор на изпълнител по ПМС № 118/2014 г. или ПМС № 160/2016 г. В резултат на извършените проверки Одитният орган е предложил прилагане на финансови корекции върху разходите по договори, сключени в резултат на проверени 55 процедури за доставки, услуги или строителство. Тези нарушения не са били констатирани от Управляващите органи в процеса по верифициране на разходите през 2016 г. и 2017 г.

Информация за проверените процедури и тези, в които са установени нарушения по съответните оперативни програми, е представена в следната таблица:

Оперативна програма	Брой проверени проекти	Брой проверени обществени поръчки	Брой на констатираните нарушения с фин. влияние в проверените поръчки	Брой на констатираните нарушения с грешка в одитираните разходи
„Региони в растеж” 2014-2020	16	13	11	6
„Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020	7	19	9	3
„Околна среда“ 2014-2020	10	24	12	5
„Добро управление“ 2014-2020	13	5	2	1
„Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020	20	18	5	5
„Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020	54	48	10	9
Оперативна програма за храни и/или основно материално подпомагане, съфинансирана от Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица	23	15	8	7
Фонд „Солидарност“	7	34	21	17
Програмите за трансгранично сътрудничество „България – Македония 2007-2013“; „България – Турция 2007-2013“; „България – Сърбия 2007-2013“; „Гърция – България 2007-2013“ и „Румъния – България 2007-2013“	74	3	2	2
Програмите „България – Македония 2014-2020“; „България – Сърбия 2014-2020“ и „България – Турция 2014-2020“	7	0	0	0
ОБЩО:	231	179	80	55

III. ПОДХОД

1. Подход при изпълнение на проверките

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. 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 в областта на обществените поръчки

2.1. Понятия за нередност и финансова корекция

Нередността като понятие е свързана с условията за възстановяване на разходите по проекти, финансирани със средства от ЕС. Съгласно чл. 2, параграф 36 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 „нередност” е всяко нарушение на правото на Съюза или на националното право, свързано с прилагането на тази разпоредба, произтичащо от действие или бездействие на икономически оператор, участващ в прилагането на европейските структурни и инвестиционни фондове, което има или би имало за последица нанасянето на вреда на бюджета на Съюза чрез начисляване на неправомерен разход в бюджета на Съюза. Аналогична дефиниция се съдържа и в националното ни законодателство - § 1, т. 7 от ДР на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор и чл. 1, т. 1 от Наредбата за посочване на нередности,

представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове.

В тази връзка всяко нарушение на законодателството по обществените поръчки, 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 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.

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. Списъкът с нередностите в тези актове обаче 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).

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.

3. Подход при определяне финансовото влияние на нарушенията

Одитният орган е определял финансовото влияние на установените отклонения при одитите за програмен период 2014-2020 от 2017 г. 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 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.

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, предвидена в Насоките за съответната нередност. 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. В зависимост от типа на установената нередност тези обстоятелства могат да бъдат:

- прогнозната стойност, предмет, характер, количество и обем на обществената поръчка;
- брой получени оферти;
- относимост на незаконосъобразното изискване към участника (пряко влияние върху конкуренцията) или към капацитета, който участникът е необходимо да осигури (ограничено влияние върху конкуренцията) *(за незаконосъобразни, непропорционални и ограничителни изисквания)*;
- относителната тежест на засегнатия показател *(за незаконосъобразна методика за оценка на офертите)*;
- брой класирани участници и брой отстранени участници, за да се прецени дали изпълнителят е избран в условията на конкуренция *(за изпълнител, който не отговаря на изискванията, и за неоснователно отстранени участници)*;

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.

Принцип за некумулиране на финансовите корекции

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 заложили 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.

Принципът за некумулиране *не се прилага*, ако разходите по договора за обществена поръчка са засегнати и от нередности извън областта на обществените поръчки.

Подход според прогнозната стойност на поръчките

За поръчки с прогнозна стойност под праговете на Директива 2004/18/ЕО, респективно Директива 2014/24/ЕС при нарушения по т. 6, т. 8-12, т. 13-20 от Насоките на ЕК, Одитният орган е предлагал като най-тежка финансова корекция 10 % върху разходите по засегнатия договор. Допълнително Одитният орган е анализирал дали са налице факти и обстоятелства, които могат да доведат до намаляване на финансовата корекция на 5 %.

Подход според интензитета на помощта

Одитният орган е определял финансовото влияние на нарушенията, установени при възлагане на дейности по реда на ПМС № 118/2014 г. и ПМС № 160/2016 г., вземайки предвид и интензитета на финансирането. Например в случаите, когато размерът на отпуснатата безвъзмездна финансова помощ е равен или по-нисък от 50 на сто от общата сума на одобрения проект, най-тежката предлагана финансова корекция е била 10 %.

Подход при нарушения с формален характер

Одитният орган не е определял финансови корекции за нарушения с формален характер без действително или потенциално финансово влияние, тъй като същите не представляват нередност по смисъла на чл. 2, параграф 36 от Регламент (ЕС) № 1303/2013. При одитите за програмен период 2014-2020, изпълнени през 2017 г., сме формулирали констатации при наличието на отклонения без финансово влияние в конкретния случай с цел обръщане на внимание на бенефициентите и подобряване на разбирането им за прилагане на законодателството по обществените поръчки. Например при установено непълно обявление (не всички критерии за подбор са включени в обявлението, част от тях са само в документацията за поръчката), нарушението няма финансов ефект в случай, че документацията е свободно достъпна по електронен път на интернет адрес, посочен в обявлението.

4. Подход за установяване наличието на индикатори за измами

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 недекларирани интереси във връзка с определена поръчка или изпълнител/икономически оператор.
- индикатори за измама при договаряне при оферирание: индикаторите са налице, когато икономическите оператори от определена географска област, регион или отрасъл се договарят тайно да елиминират конкуренцията и завишат цената на обществената поръчка посредством различни схеми за съглашателство при оферирание.

- индикатори за измама при неоснователно възлагане на един изпълнител: такива индикатори биха могли да бъдат установени например в случаи на незаконосъобразно разделяне на обществени поръчки, както и при неоснователно прилагане на процедури по договаряне.

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

В резултат на направените проверки Одитният орган е установил наличие на индикатори за измама в 8 случая. Съгласно вътрешните правила на агенцията, за установените индикатори за измама са уведомени съответните компетентни органи.

IV. УСТАНОВЕНИ ОТ ОДИТНИЯ ОРГАН ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ

При изпълнение на одитните ангажименти сме констатирани и множество нарушения в областта на обществените поръчки, 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, респективно върху разходите по поръчките са наложени финансови корекции.

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.

В изложението по-долу са представени данните за установените типове нарушения, групирани традиционно в съответствие с етапите на обществената поръчка, а именно:

- Нередности, свързани с подготовката и откриването на процедурите за възлагане на обществени поръчки;
- Нередности, свързани с оценяване на получените оферти;
- Нередности, свързани с изпълнението на договори за обществени поръчки.

При извършените одитни ангажименти Одитният орган е установявал нередности и при прилагането на ЗОП (в сила от 15.04.2016 г.), като проверените поръчки по новия ред са 8,33% от общия брой на проверените поръчки. 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 УСТАНОВЕНИ ОТ ОДИТНИЯ ОРГАН ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ПО ЗОП (в сила от 15.04.2016 г.)

В рамките на одитните ангажименти през 2017 г. процентът на проверяваните поръчки по новия режим е незначителен - 8,33% спрямо общия брой проверявани процедури. Това се дължи на редица фактори, свързани с малкия период от време, изтекъл между влизането в сила на закона и извършените одити, продължителните процеси по възлагане и изпълнение на поръчките,

както и спецификата на процеса на разходването и сертифицирането на разходите по съответните договори. Проверени са общо 15 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 и за достъп до документацията за поръчката.

Грешките при подготовката на обществената поръчка, възложени по реда на ЗОП (в сила от 15.04.2016 г.), са приблизително 40 % от общия брой на установените отклонения по този закон.

Тези грешки могат да бъдат класифицирани по следния начин:

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

Нередности по т. 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 съобразени с предмета, характера, стойността, количеството и обема на обществената поръчка и да третираат равнопоставено различните видове участници – национални и чуждестранни, физически, юридически лица и техни обединения.

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 за участниците. При възлагане на поръчка за разработване на информационна система за докладване на данни се изисква опит в разработването и внедряване на софтуер в областта на околната среда, въпреки че стопанските субекти, които са изграждали и внедрявали информационни системи със сходна архитектура, функционални и/или производствени характеристики, но в различна от околната среда област също биха могли да изпълнят поръчката.

- 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.

Специфичен случай на необосновано изискване е осигуряването на преводачи, които да имат висше образование и съответна езикова квалификация при поръчка за услуги, свързани с превод. Съгласно изискванията на Министерство на външните работи, за извършване на преводачески услуги следва да се осигурят експерти, притежаващи степен "владее" на съответния чужд език. Степента на "владее" на езика се установява чрез представяне на копия от: диплома за завършено висше образование по съответния език; втора специалност по съответния език от завършено висше образование; диплома за завършена езикова гимназия в България или училище в друга държава; международно признат сертификат за степен на владеене на езика и т.н., тоест необосновано е ограничено правото на икономическите оператори да удостоверят годността си да изпълнят поръчката с лица-преводачи, притежаващи по-ниска степен на образование от висше, но притежаващи доказана степен "владее" на съответния чужд език.

В някои случаи допуснатите от бенефициентите грешки се отнасят до документите, които се изискват от участниците в процедурата: изисква се представяне на ЕЕДОП, като участниците следва да приложат и доказателства за декларираните в ЕЕДОП данни – заверени копия от дипломи, трудови/служебни книжки, референции. В чл. 64, ал. 1 от ЗОП са изброени документите, които се представят за доказване на техническите и професионални способности на участниците, сред които са списък на екипа от технически лица, списък на персонала или ръководния състав, който ще изпълнява поръчката и декларация за средногодишния брой на персонала и на членовете на ръководния състав. Законодателят не е предвидил възможността критериите за подбор към екипа за изпълнение на пръчката да се доказват с представяне на заверени копия от дипломи, трудови/служебни книжки, референции, които не фигурират в изчерпателно изброените в чл. 64 от ЗОП документи. В тази връзка, възложителят незаконосъобразно е изискал за доказване на минималните изисквания към екипа от експерти да се представят различни от допустимите по закон документи - копия от дипломи, трудови/служебни книжки, референции и по този начин е нарушил забраната по чл. 59, ал. 3 от ЗОП.

При одитите, извършени през 2017 г., сме установили общо 3 случая с финансово влияние, подобни на описаните по-горе по Оперативна програма „Околна среда 2014-2020“.

1.2. Незаконосъобразна методика за оценка на офертите

Нередности по т. 8, 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.

Формулирането на незаконосъобразна методика за оценка по същността си представлява обстоятелство, което необосновано ограничава участието на лицата в процедурата, т.е. налице

е разубеждаващ ефект по отношение на потенциалните участници/кандидати 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.

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 незаконосъобразна практика за допълнително офериране са налице, когато възложителят е изисквал да се предлагат бонуси/характеристики 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 в поръчка за услуга възложителят е предвидил да се присъжда по-голям брой точки на предложение, което надхвърля изискванията на възложителя; предлагат се допълнителни функционалности и разширяват полезния за възложителя обхват; предлагат се допълнителните рискове, които се оценяват с оглед крайния ефект на отделните възможности и/или функционални характеристики и др.

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 (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 се оценява: липсващо задължително съдържание в техническите предложения съгласно изискванията на възложителя; представени дейности в техническото предложение, които не са в пълно съответствие с техническата спецификация; представени дейности, които не водят до качествено изпълнение; липсващо съответствие с нормативната уредба; организация на работа, която не гарантира качествено изпълнение на поръчката и др.

Трябва да се има предвид и натрупаната до момента практика на Одитния орган във връзка с установени отклонения при утвърждаването на методики за оценка, които не предвиждат обективна оценка и сравнение на предложенията и/или не предоставят на заинтересованите икономически оператори достатъчна информация за правилата, които ще се използват при оценката на предложенията. Такива случаи са налице и при посочването на дефиниции на използвани понятия в методиките за оценка, които също не съдържат: достатъчно информация, обективни и предварително определени критерии, по които ще се извършва оценката, не допринасят за законосъобразността на утвърдените от възложителите методики за оценка.

При одитите, извършени през 2017 г., сме установили общо 3 случая с финансово влияние, подобни на описаните по-горе по Оперативна програма „Околна среда 2014-2020“.

1.3. 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 дадена поръчка 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 отделните групи дейности

поотделно. 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.

Специфичен случай на ограничителен предмет на обществена поръчка е неясно определеният предмет на възлагане, както и липсата на конкретно посочени количество и обем на услугите, които ще се изпълняват. В един случай на възлагане чрез публично състезание по ЗОП на услуга за авторски надзор, Одитният орган е установил, че документацията по обществената поръчка, включително обявлението по поръчката и техническите спецификации към нея не съдържат информация за включените в обхвата на предмета на обществената поръчка обекти, при изграждането на които следва да се извърша надзор. Към досието по поръчката не са приложени и работни проекти, които да дадат възможност да се идентифицират конкретните дейности, подлежащи на изпълнение.

В този случай техническите спецификации и документацията за участие не съдържат необходимите характеристики на предмета на поръчката, не осигуряват равен достъп на участниците до процедурата за възлагане на обществената поръчка и създават необосновани пречки пред възлагането на обществената поръчка в условията на конкуренция, предвид невъзможността да се определят обема, спецификите, финансовите, техническите и ценови параметри на услугите, които ще се предоставят.

При одитните ангажименти, извършени през 2017 г., сме установили 1 случай с финансово влияние по Оперативна програма „Околна среда 2014-2020“, подобен на описаните по-горе.

2. Грешки, свързани с 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.

В резултат на извършените през 2017 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 не отговаря на условие за осигуряване на транспортно средство с регистрация за извършване на превоз на храни от неживотински произход.

- 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 възлагане чрез публично състезание на поръчка за доставка на храни, в която е отстранен участник поради непризнаване на представените документи, удостоверяващи опита на икономическия оператор в изпълнение на сходни

дейности. В конкретната поръчка комисията е приложила допълнителен критерий за подбор, който не фигурира в документацията по процедурата, а именно стойност на изпълнените дейности със сходен предмет. При законосъобразно прилагане на първоначалните критерии за подбор, отстраненият участник би следвало да бъде допуснат до оценка и класиране в процедурата, поради което с незаконосъобразното действие, възложителят е нарушил ЗОП и правата на отстранения участник да се състезава за спечелването на процедурата.

При одитните ангажименти от 2017 г. сме установили общо 4 случая по Оперативна програма за храни и/или основно материално подпомагане, съфинансирана от Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица, подобни на описаните по-горе.

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 по време на одитите 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 участие 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 за участие.

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: извършване на авансово плащане в размер на 20% от стойността на договора при липсващи условия за авансово плащане в документацията по обявената процедура и сключения договор за обществена поръчка; промяна на експертите, отговорни за изпълнението на поръчката, като ново предложените експерти не отговарят на изискванията на възложителя, заложен в документацията по възложената поръчка; изменение на момента на окончателно плащане по договор за строителство, като вместо плащането да се извърши след приемане на строежа от Държавна приемателна комисия е подписано споразумение за извършване на окончателно плащане след съставянето на констативен акт за установяване годността за приемане на строежа; изпълнение на доставки, без изискуемите съгласно условията за изпълнението на поръчката търговски и регистрационни документи; промяна на параметрите на доставено оборудване, в противоречие с минималните изисквания, заложен в документацията за участие, техническите спецификации по поръчка и предложението на избрания изпълнител и др.

През 2017 г. Одитният орган е установил 6 нередности, свързани със сключването и изпълнението на договорите за обществени поръчки.

„Транспорт и транспортна инфраструктура” 2014-2020	1
„Околна среда” 2014-2020	1
Оперативна програма за храни и/или основно материално подпомагане, съфинансирана от Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица	2
Фонд „Солидарност”	2

IV.2 УСТАНОВЕНИ ОТ ОДИТНИЯ ОРГАН ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ПО ЗОП (отм.) И ПМС № 118/2014 г. ИЛИ ПМС № 160/2016 г.

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

Най-голям дял от установените нарушения (приблизително 66 %) през 2017 г. са 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 и за получаване/закупуване на документацията за участие.

Тези грешки могат да бъдат класифицирани по следния начин:

1.1. Непровеждане на изискваната по закон процедура за възлагане на обществена поръчка и/или липса на публикация в Официален вестник на ЕС (ОВЕС)

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 с цел заобикаляне прилагането на предвидения в закона ред за възлагане. Установихме случай, в който съответните дейности за зимно поддържане са възложени чрез прилагане на правилата на глава осма „а” от ЗОП (отм.), въпреки че общият размер на разходите за дейности с идентичен предмет изисква провеждане на процедура за възлагане на обществена поръчка по ЗОП (отм.).

Констатирахме и два случая на неоснователен избор на процедури по договаряне без обявление, при липсващи предпоставки за това, а именно: провеждане на процедура по реда на чл. 90, ал. 1, т. 1 от ЗОП (отм.) при наличие на отстранени участници по прекратена открита процедура по ЗОП (отм.), които отговарят на изискванията на чл. 47-53а от ЗОП (отм.), тоест не са налице предпоставките по чл. 39, ал. 1, т. 1 от ЗОП (отм.) нито един участник да не отговаря на изискванията по чл. 47-53а от ЗОП.

При одитите, извършени през 2017 г., сме установили общо 3 случая с финансово влияние, подобни на описаните по-горе, по проекти, финансирани по Фонд „Солидарност“.

1.2. 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 са свързани с 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 следа 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. Примери за това са изискванията за: експерт геодезист, който да притежава свидетелство за правоспособност за извършване на дейности по кадастър, издадено при условията и по реда на глава втора от ЗКИР съгласно чл. 24, ал. 1 от ЗГК; регистрация в Регистър на лицата, упражняващи независим строителен надзор в проектирането и строителството; регистрация в регистъра на Камарата на инженерите в инвестиционното проектиране или регистрация в регистъра на Камарата на архитектите в Република България; регистрация по Закона за туризма; регистър на лицата по Закона за енергийната ефективност, и представяне на удостоверение, издадено от АУЕР и т.н.

Специфични нарушения са налице в случаи, в които възложителите изискват определено образование към предложените експерти и допускат еквивалентност на образованието по отношение на чуждестранните експерти, но само ако са представени доказателства за признаването му в Република България при подаване на офертите. Поставеното изискване при разглеждане на офертите необосновано въвежда допълнителна административна тежест към чуждестранните лица – необосноваността на тежестта се обуславя от липсата на сигурност, че ще бъдат избрани за изпълнител, т.е. липсва икономически стимул за този оператор да изпълни изискването на възложителя. Изискването е и ограничително, тъй като съгласно чл. 7 от Наредба за държавните изисквания за признаване на придобито висше образование и завършени периоди на обучение в чуждестранни висши училища, процедурата по признаване на висше образование, придобито в чуждестранни висши училища, се организира от висшето училище и министъра на образованието и науката чрез Националния център за информация и документация и е с продължителност, която не зависи от волята на потенциалния участник в процедурата.

- 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 изискването за определен тип регистрация не съответства на сложността на поръчката, например: участникът да представи копие от удостоверение за вписване в ЦПРС, че отговаря на изискванията за изпълнение на строежи от четвърта група, първа категория, а поръчката е за строителство на обект втора категория и др.

- Изисквания, водещи до неравно третиране на различните видове участници

За проверявания период сме отбелязали и формулиране на различни изисквания към отделните видове участници по смисъла на чл. 9 от ЗОП (отм.) – физически и юридически лица и

обединения от такива, които не са регистрирани като юридически лица. Обикновено подобни грешки са свързани с определяне на специфични изисквания за участници - обединения. Например: всеки член в обединение да е регистриран в ЦПРС или да притежава лиценз за извършване на дейности по строителен надзор; всеки член на обединение при комплексна поръчка за строителство, включваща елементи на услуга и доставка да представи застраховка „Професионална отговорност“ по чл. 171 от ЗУТ или еквивалент; заложено минимално изискване към участниците за икономически и финансови възможности по отношение на реализиран общ оборот, като в случай на участие на обединение следва да се докаже идентичен размер на реализирания оборот, но от изпълнени дейности, сходни с предмета на процедурата оборот и др.

- Непропорционални изисквания относно икономическото и финансово състояние на участниците

В един от одитните ангажименти установихме, че възложителят е поставил изискване за реализиран средно годишен оборот за всяка от последните три години, двукратно надвишаващ прогнозната стойност на поръчката за всяка от позициите, за които се участва. Поставеното изискване като размер - 452 880 лв. е необосновано спрямо обема, срока и прогнозната стойност на поръчката - 75 480 лв. Ограничена е възможността да се докаже изискуемият оборот за целия тригодишен период, а следва да се доказва оборот за всяка една от предходните три години.

- 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 опитът на участниците да е придобит единствено съгласно изискванията на ЗУТ и/или ФИДИК, като се ограничава опитът при изпълнение на сходни дейности, реализирането на които е регламентирано в други актове и/или условия за изпълнение.

Във връзка с изискването за изпълнени договори/дейности за строителство установихме, че се поставят условия за представяне на доказателства за изпълнени и въведени в експлоатация обекти, което противоречи на действащото към момента на провеждане на процедурите законодателство. Съгласно последното строежът се приема за изпълнен с подписването на констативен акт за установяване годността за приемане на строежа.

Установихме специфично нарушение при поръчка за инженеринг възложителят да формулира две изисквания за опит – 1) в областта на проектирането с период на придобиване предходните три години, и 2) в областта на строителството (без проектиране) с период на придобиване в рамките на предходните 5 години. В конкретните случаи възложителят е ограничил правото на икономическите оператори да докажат опита си в областта на проектирането, придобит в резултат на инженеринг, изпълнен през последните 5 години. Ако дейностите по проектиране са изпълнени в рамките на инженеринг, същите представляват строителство по смисъла на приложимото законодателство и относимият период на този опит е 5 години, по арг. от чл. 51, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 3, ал. 1, т. 3, буква „а“, предложение 2 от ЗОП (отм.). Предвид цитираната легална дефиниция за строителство, когато проектирането е изпълнено по договор за инженеринг, референтният период за придобиване на опита е 5 години.

Самостоятелна група нарушения са случаите, в които необосновано е ограничена възможността за използване на техника и/или бази, които се намират единствено в определена географска или административна област, без да се отчитат други фактори, влияещи върху възможността и

качественото изпълнение на поръчката, а не само и единствено териториалното им местоположение.

- 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. Често срещани отклонения в поръчки за строителство са случаите, в които се изисква предложенят технически ръководител да бъде строителен инженер - „магистър“, въпреки че съгласно чл. 163а, ал. 4 от Закона за устройство на територията (ЗУТ) технически ръководител може да бъде строителен инженер, архитект или строителен техник. Поставеното изискване към образованието на този експерт не е съобразено с функциите, които той ще изпълнява, както и с предвидените в законодателството изисквания за упражняване на тези функции.

Друг пример е при поръчка за поддържане на пътища да се изисква осигуряването на механик за поддържане на обслужващата техника и автомобили с опит в областта на пътно строителство и/или пътното поддържане. В конкретния случай, релевантен е опитът на лицето в обслужването и поддържането на техника и автомобили, а не опитът в областта на строителството и дейностите по пътно поддържане, поради което поставеното изискване е неотнормено към функциите, които лицето ще изпълнява, същото е необосновано и ограничава конкуренцията.

Специфично необосновано изискване е при поръчка за строителство да се осигури координатор по безопасност и здраве, който да бъде с придобито образование строителен инженер или да притежава професионална квалификация - строителен техник, като съответното лице не изпълнява функциите на координатор по безопасност и здраве по смисъла на чл. 5, ал. 3 от Наредба № 2 от 22.03.2004 г. за минималните изисквания за здравословни и безопасни условия на труд. С въведеното изисквано възложителят необосновано е ограничил участието на лица, които са с различно образование от строителен инженер или различна професионална квалификация от строителен техник, тъй като изискуемите от експерта функции биха могли да се осъществяват и от лица с друго образование. Дейностите по осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд и задълженията по осигуряване на координатор и безопасност и здраве по смисъла на ЗУТ и на цитираната наредба са различни и същите имат различна правна уредба.

Установихме нарушение при поръчка за услуга за обследване на сграда, в която възложителят изисква предложените експерти от участниците, независимо от тяхната форма и професионална дейност, да притежават пълна проектантска правоспособност и поименна застраховка. Предметът на поръчката не изисква наличието на съответната правоспособност и индивидуална застраховка на експертите – физически лица, в случай на участие на консултант, получил удостоверение по реда на Наредба № РД-02-20-25 от 3.12.2012 г. за условията и реда за издаване на удостоверение за вписване в регистъра на консултантите за оценяване на съответствието на инвестиционните проекти и/или упражняване на строителен надзор.

Особен случай на необосновано условие при поръчка за доставка на оборудване е да се изисква експерт с документ от производителя на оборудването за преминало обучение за монтаж и

въвеждане в експлоатация на предлаганото оборудване. Ограничителният характер произтича от обстоятелството, че предметът на доставка може да се монтира и въведе в експлоатация от експерти, които притежават квалификация, опит и възможности да изпълнят съответните дейности и в случаите, когато са обучени от оторизирани представители и/или партньори на производителя и/или сертифицирани и/или други правоспособни лица, различни от производителя на оборудването.

Установихме и нарушения, свързани с изисквания за доказване единствено на трудов стаж/опит на предложените експерти, с което се ограничава възможността да участват лица, придобили опита си по силата на правоотношения, различни от трудовите/служебните.

Има и случаи, в които от експертите се изисква да са натрупали определен опит, но този опит трябва да е натрупан в последните три/пет години, като предметът на поръчката не е свързан с особена динамика в съответните обществени отношения и/или в дейностите, които се изпълняват.

- Необосновани ограничения при ползване ресурсите на други физически и/или юридически лица

При поръчка за услуги констатирахме отклонение, свързано с изискване предложените от участниците инженер – геодезисти и минимум 2 техници да са назначени на трудов договор. По този начин е ограничено правото на икономическите оператори да използват ресурсите на други физически или юридически лица съгласно чл. 51а от ЗОП (отм.), като към момента на подаване на офертите за участниците в процедурата липсва интерес да влизат в конкретен вид правоотношения с цел покриване минималните изисквания на възложителя, тъй като нямат сигурност, че ще спечелят обществената поръчка. Създават се необосновани пречки към икономическите оператори, като се дава предимство на лица, които към момента на провеждане на процедурата разполагат с изискуемите от възложителя експерти. Следователно, за да участват в процедурата за възлагане на обществена поръчка, икономическите оператори трябва да сключат трудови договори със съответните лица, за да отговорят на критериите за подбор на възложителя.

Има и случаи, при които бенефициентът е поставил изискване ключовите специалисти или част от тях да са включени в списъка на правоспособните физически лица, чрез които се упражнява дейността по строителен надзор, приложен към Лиценза за упражняване на дейността. Следователно участникът може да кандидатства за обществената поръчка само чрез специалистите, с които е получил съответния лиценз, което е ограничително. Това е така, защото икономическият оператор, тъй като не знае дали ще бъде определен за изпълнител на обществената поръчка, няма интерес да влага допълнителен ресурс (материален и/или времеви), за да отговори на изискването на възложителя.

При поръчка за доставка възложителят е изискал всеки участник да има на разположение минимум 2 /две/ моторни превозни средства /МПС/, подходящи за транспортиране на стоките, предмет на обществената поръчка и да разполага с минимум с 1 /един/ обект за търговия или производство. За доказване на условията се представят декларация за всички транспортни средства, които са на разположение на участника за срока на изпълнение на договора, към която се прикрепят копия на регистрационни талони, договор за наем или договор за лизинг, и декларация за наличие на обект за търговия или производство, която да е придружена от заверено от участника копие на документ за собственост или договор за наем на обекта. С поставените изисквания възложителят необосновано е ограничил възможността за доказване на

наличността на оборудването за изпълнението на поръчката, като се изисква предварително определен кръг от документи.

Установихме случаи, в които са налице различни и противоречащи си указания в отделни части от документацията за участие относно правоспособността на участниците, като специфична група нарушения са налице, когато противоречието в отделните части на документацията е довело до отстраняване на участници в процедурата.

Особен вид нарушение, различно от посочените по-горе групи, е налице, когато при поръчка по договаряне без обявление (ЗОП отм.) възложителят е поканил за участие само един икономически оператор, като основанието за възлагането на поръчката не обосновава пречка да се спазва принципа за свободна и лоялна конкуренция. Поканвайки само един икономически оператор, възложителят му е предоставил необосновано предимство. Същият е поставен в по-благоприятно положение от останалите икономически оператори, които биха имали интерес да изпълнят поръчката, тъй като те нямат право да участват в процедурата. По този начин на поканения икономически оператор е предоставена възможност при необоснована липса на конкуренция да бъде определен за изпълнител.

Друга специфична група нарушения са случаите, в които възложителят е поставил неясни изисквания - отговорникът по контрола на качеството да притежава „познания и техническа компетентност в областта на контрола върху качеството на изпълнение на строителството“. Така поставеното изискване е неясно, тъй като не предоставя на участниците информация за нивото на опит и квалификация, които следва да са придобити от съответното лице, за да отговаря на определеното условие за подбор.

При одитите, извършени през 2017 г., установихме общо 33 случая с финансово влияние, подобни на описаните по-горе. По програми установените нередности, свързани с използване на незаконосъобразни или дискриминационни критерии за подбор в обявлението или документацията за участие, са разпределени както следва:

„Региони в растеж” 2014-2020	6
„Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020	1
„Транспорт и транспортна инфраструктура” 2014-2020	7
„Околна среда” 2014-2020	5
„Добро управление” 2014-2020	1
„Развитие на човешките ресурси 2014-2020”	1
Фонд „Солидарност”	11
Програмите за трансгранично сътрудничество „България – Македония 2007-2013“; „България – Турция 2007-2013“ и „България – Сърбия 2007-2013“	1

1.3. Незаконосъобразна методика за оценка на офертите

Нередности по т. 8, 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 в поръчка за строителство възложителят е предвидил да се присъждат повече точки на предложения, които надграждат техническите спецификации и изисквания, въпреки че техническите спецификации и изисквания отразяват потребностите на възложителя в цялост; в поръчка за доставка на оборудване/услуги възложителят е предвидил да се присъжда по-голям или максимален брой точки при наличие на допълнителни функционалности или функционалности, които надхвърлят минималните изисквания и/или на предпоставки за бъдещо надграждане на системата, които не са част от задължителните изисквания, без предварително да са посочени характеристиките и/или елементите, въз основа на които ще се преценяват съответните качества; при поръчка за услуги се оценяват допълнителни предложения за дейности/услуги за повишаване на качеството на услугата, които нямат връзка с предмета на поръчката и т.н. В посочените примери участниците нямат достатъчна и пълна информация за предмета на обществената поръчка и не са поставени при равни условия – не знаят за какво се състезават и при какви свои предложения ще получат най-високата оценка.

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.

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 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, поставени от 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: липсата на оценка на риска на идентифицирани от възложителя задължителни рискове или на мерки за недопускане/предотвратяване и за преодоляване на всеки един от посочените от възложителя рискове при задължение за посочване на мерки за предотвратяване или преодоляването на риска; липсващо задължително съдържание в техническите предложения съгласно изискванията на възложителя; предложение, което не гарантира качествено и в срок изпълнение на поръчката; предложение, което противоречи на определени нормативни и/или технологични изисквания, стандарти и др.

При одитите, извършени през 2017 г., сме установили общо 22 случая с финансово влияние, подобни на описаните по-горе. Установените нередности, свързани с използване на незаконосъобразна методика за оценка са разпределени, както следва:

„Региони в растеж” 2014-2020	6
„Транспорт и транспортна инфраструктура” 2014-2020	1
„Околна среда” 2014-2020	6
Оперативна програма за храни и/или основно материално подпомагане, съфинансирана от Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица	1
Фонд „Солидарност”	7

1.4. Неоснователно намаляване на срока за получаване на офертите и определяне на твърде кратък срок за закупуване или достъп на документацията за участие

Нередности по т. 3 и 4 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.

- Нередност по т. 3 от Насоките - Възложителят е определил незаконосъобразен по-кратък срок за получаване на офертите

Тези нарушения най-често се дължат на неоснователно позоваване на някое от предпоставките по чл. 64 от ЗОП (отм.) за намаляване на срока за получаване на офертите. Например не е изпратено предварително обявление с изискуемата по закон информация за възлаганата обществена поръчка – липсва информация за прогнозната стойност на поръчката, за количеството и обема ѝ, въпреки, че такава информация е била налична за възложителя към момента на изпращане на предварителното обявление. В други случаи е налице съществена разлика между информацията в предварителното обявление и тази в обявлението за обществената поръчка, като разликата не се дължи на непредвидени за възложителя обстоятелства. В допълнение има и примери, при които не е спазен срокът за изпращане на предварителното обявление. Конкретен пример е, когато предварителното обявление е изпратено до ОВЕС и АОП 374 дни преди обявлението за обществена поръчка, т.е. повече от 12 месеца преди датата на изпращане на обявлението за поръчката.

Установихме случаи на неоснователно съкращаване на сроковете за получаване на оферти, под минимално допустимите срокове при липса на публикувани предварителни обявления за поръчките, които възложителите смятат да възложат през следващите 12 месеца.

При осигуряване на пълен и неограничен електронен достъп до цялата документация за участие на интернет страницата на възложителя сме установили незаконосъобразно ограничаване на достъпа чрез изискване за закупуване на документацията за участие и представяне на документ за закупуването ѝ като условие за допустимост на офертата. Когато между срока за получаване на офертите и срока за закупуване на документацията за участие има разлика, достъпът до документацията не е пълен и неограничен, следователно не е налице основание за съкращаване на сроковете за получаване на оферти.

Особен случай на нарушение е липсата на удължаване на сроковете за получаване на оферти в резултат на решение за промяна, с което се засягат критериите за подбор и/или изискванията към офертата и/или изпълнението на поръчката. Примери в тази посока са промени относно: сроковете за извършване на плащанията по договора и начина на формиране на ценовите предложения на участниците; представянето на документи, удостоверяващи правото на чуждестранни икономически оператори да извършват определена дейност; изискуемия финансов ресурс от участниците в процедурата; регистрационните документи, удостоверяващи правосубектността на участниците и т.н.

Бихме искали да отбележим, че в случай на решения за промяна е неотносим въпросът дали промените са в посока утежняване или опростяване на изискванията на възложителя и разширяване на кръга на потенциално заинтересованите икономически оператори. За всеки случай на решение на промяна, с което се засягат критериите за подбор и/или изискванията към офертата и/или изпълнението на поръчката, възложителят е длъжен да удължи срока за получаване на оферти.

Установихме нарушения и в случаи на закъснение при предоставяне на разяснения, когато до крайния срок за получаване на офертите, считано от датата на предоставяне на разяснението, остава по-малък от нормативно определения срок. В тези случаи, възложителят е длъжен да удължи срока за получаване на оферти със срока на забавата.

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

- Нередност по т. 4 от Насоките – в 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

В т. 4 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., е предвидено, че във всички случаи, в които съотношението между срока за получаване на офертите и срока за закупуване на документацията за участие е по-малко от 80 %, е налице твърде кратък срок за закупуване на документацията за участие. Същото е предвидено и в т. 4 от 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. Тези случаи представляват нередност и за тях е предвидено налагането на финансова корекция. Предвид националното законодателство, в сила до 2014 г., при всяко намаляване на срока за получаване на офертите, дори и основателно, се стига до съотношение, което е по-малко от 80 %. Всички тези случаи са квалифицирани като отклонения с финансов ефект, без да е налице нарушение на ЗОП, поради което финансовата корекция не следва да е за сметка на бенефициента, освен ако няма друго нарушение със същото или по-високо финансово влияние в проверяваната обществена поръчка.

По отношение на констатациите за определяне на незаконосъобразен срок за получаване на офертите и за незаконосъобразен срок за закупуване или достъп на документацията за участие 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 2017 г. одитни ангажименти, сме установили общо 27 случая с финансово влияние, подобни на описаните по-горе. Тези случаи са разпределени, както следва:

„Транспорт и транспортна инфраструктура” 2014-2020	1
„Околна среда” 2014-2020	4
„Добро управление” 2014-2020	2
„Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020	4
Оперативна програма за храни и/или основно материално подпомагане, съфинансирана от Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица	2
Фонд „Солидарност”	13
Програмите за трансгранично сътрудничество „България – Македония 2007-2013“; „България – Турция 2007-2013“ и „България – Сърбия 2007-2013“	1

1.5 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 предимно със засягане на принципа за 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;
- Нарушения на чл. 25, ал. 2, т. 6 от ЗОП (отм.) относно критериите за подбор и документите, с които се доказват;
- 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 – дали ще се подменя цялата ВиК мрежа или части от нея, какви са общите характеристики на строителните дейности, които подлежат да се проектират и др.; изисквания за геодезическо заснемане на всички обекти и подобекти и др.

В одитите през 2017 г. не сме идентифицирали подобни нередности.

По отношение на втората група нарушения незаконосъобразната практика се изразява в непосочването на задължителна информация относно всички критерии за подбор, както и на документите, които ще доказват заложените от възложителя минимални изисквания. Примери за подобни нарушения са посочването на допълнителна или изцяло нова информация в документацията по поръчката, а не в обявлението, като: изисквания за технически възможности, касаещи участници обединения, както и информацията за понятието „сходен проект”; изисквания за специфичен опит на част или всички експерти в подобни проекти и документите, с които се доказва опита им; допълнителни изисквания за подбор към

предложения екип от експерти; изискване за специфичен опит на експерт и/или експерти; препращане към приложение от документацията относно минимално необходимото оборудване, което следва да се осигури за изпълнение на поръчката и др.

Специфична група нарушения са 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.

Към тази група нарушения се причисляват и случаите, в които възложителят с разяснение е променил количеството на доставяните материали и/или е допълнил техническата спецификация и обема на доставяни материали и оборудване, като например: изискуемото съгласно документацията по поръчката количество калциев хлорид за разпръскване при борба с поледяването от 10 000 т /за 1 год. е променено на 10 т /за 1 год.; студена асфалтова смес от 8 000 т /за 1 год. е променено на 1 000 т /за 1 год. и др.; при липсваща информация в документацията по поръчката на изискуем обем канцеларско обзавеждане възложителят с разяснение е допълнил, че следва да се доставят конкретен брой: бюра с контейнери, маси със столове, стелажи, шкафове и др.

Срещат се и случаи, в които възложителят с разяснение е променил методиката за оценка, като са изменени характеристиките, които ще се оценяват и др.

При одитите от 2017 г. сме установили общо 5 случая с финансово влияние, подобни на описаните по-горе, като един от случаите е по Фонд „Солидарност”, а 4 от случаите по Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура” 2014-2020.

1.6 Отклонения, свързани с техническите спецификации и предмета на поръчките

Нерядности 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“. Установихме и случаи, в които възложителят посочва, че доставените стоки и оборудване следва да отговарят на определени стандарти, без да са посочени еквивалентни такива или да се допуска възможността за участие на субекти, предлагащи еквивалентни решения. Конкретен пример са заложените изисквания за сертифициране по стандартите Web Map Service (WMS), Web Coverage Service (WCS), Web Feature Service (WFS).

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. Примери за подобни нарушения са поставянето на условия за доставка на бусове, дизелови возила, работни вагони, работен локомотив, дрезина, шкафове, бюра, компютри, лаптопи, машини за почистване, инструменти и др. при възлагането на поръчка за строителство на депо. По този начин се нарушава изискването по чл. 15, ал. 7 от ЗОП (отм.), в прогнозната стойност на обществени поръчки за строителство, да не се включват доставки и услуги, които не са необходими за изпълнението на строителството. Икономическите оператори, които имат пряк интерес да направят несвързаните със строителството доставки, нямат пряк достъп до обществената поръчка, защото не могат да подадат самостоятелно оферта за изпълнението на тези дейности. Възложителят на практика не създава условия за конкуренция на оферти за изпълнение на дейностите по доставка, като изборът на изпълнител се прави измежду офертите на лица, които по занятие не изпълняват подобни дейности.

Пример за нарушения от тази подгрупа е и обединяването в една поръчка на специфични доставки, като при поръчка за доставка на уеб базирани платформи се изисква и доставката на фотоапарати, камери и енкодери, които не са свързани с основния предмет на възлагане.

Неоснователното окрупняване на предмета на обществената поръчка ограничава възможностите за участие на лицата, които биха могли да изпълнят отделните групи дейности поотделно.

Друга група нарушения, са тези, свързани с недостатъчно определен предмет на договора, в които акцентът е върху: липсата на разграничение между предмета на поръчката и сходни, изпълнявани от възложителя или определени от тях лица дейности; наличието на противоречия относно количеството и обема на изпълняваните дейности в различни части от документацията за участие; липсата на указания или изисквания към начина на формиране на цената за изпълнение на услугите, предмет на възлагане и др.

При одитите от 2017 г. сме установили общо 3 случая с финансово влияние, подобни на описаните по-горе, като един от случаите е по Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020, а 2 от случаите по „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020.

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. В резултат на извършените през 2017 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. Примери за нарушения са: разглеждане на оферта, която не е получена в изискуемия по процедурата срок; липса на декларация от един от представляващите участника в процедурата, че не е в налице конфликт на интереси; липса на документи и доказателства, че избраният изпълнител отговаря на изискуемия от възложителя минимален финансов ресурс; липса на доказателства за изпълнение на сходни с предмета на възлаганата поръчка обекти/договори/услуги или доставки; предложени експерти, които не отговарят на изискванията за квалификация и/или опит, или за които не са представени изискуемите от възложителя документи; липса на изискуеми от възложителя документи, удостоверяващи качеството на предлаганите материали; представяне на оферта, която не отговаря на заложените от възложителя обеми на доставяни материали; представяне на оферта, която не отговаря на заложените от възложителя параметри на оборудването, което е предмет на доставка; представяне на техническо предложение, което не съдържа изискуемото от възложителя описание на дейностите по извършване на одит и представяне на ръководства за експлоатация; липса на изискуемо от възложителя оборудване, необходимо за изпълнението на поръчката и др.

- 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.

Този тип нарушения са свързани с: неоснователен отказ да се приеме, че е допустимо доказването на съответния критерий за подбор чрез ресурсите на трето лице; липса на представена и подписана от участника утвърдена от възложителя техническа спецификация при наличие на представена с офертата декларация за съгласие с условията в процедурата, вкл. и с техническите спецификации; непризнаване на правоспособност на чуждестранни експерти, имащи правото да извършват услугите, предмет на възлагане в държавата, в която са установени; неправилно интерпретиране на представените документи, удостоверяващи опита на предложените експерти и др.

- неприлагане на показателите за оценка съгласно утвърдената от възложителя методика за оценка - нарушение на т. 15 от Насоките на ЕК.

Конкретното нарушение, което Одитният орган е установил е свързано с липсата на предложена от избрания изпълнител единична цена за определена позиция, която участва във формирането на крайната оценка, което е довело до промяна на методиката за оценка.

- неправилно прилагане или неприлагане на чл. 68, ал. 7-9 от ЗОП (отм.) – при установена липса или нередовност в Плик 1 от офертата, комисията не е дала възможност на участника да отстрани нередовността - нарушение на т. 16 от Насоките на ЕК.

Пример в тази посока е липсата на посочване в протокола от работата на комисията на пропуски в офертата на участника, който следва да се отстрани, за да бъде допуснат последният до оценка и класиране, което е довело и до последващото му отстраняване от участие в процедурата.

- неправилно прилагане от страна на комисията на определените от възложителя показатели за оценка, което е довело до неправилно класиране на офертите и/или отстраняване на участници, поради неотчитане на цялата налична в обосновката за формираната цена информация - нарушение на т. 16 от Насоките на ЕК.

Конкретните видове нарушения са свързани с аритметични грешки при пресмятане на точките; присъждане на различен брой точки при наличие на идентични пропуски в предложенията на отделни участници и др.

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

Специфичен пример за наличие на неправомерна промяна е изменението на конкретно техническо предложение и допълването му с предоставено по реда на чл. 68, ал. 11, т. б. „б“ от ЗОП(отм.) разяснение и др.

- 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 е увеличен първоначалният размер на авансово плащане по договора от 30% на 40%.

- комисията е третирила по различен начин участника, определен за изпълнител, и отстранените участници – в сходни ситуации комисията е интерпретирила различно определени изисквания на възложителя и документи за доказването им, а при равнопоставено третиране е следвало да отстрани всички участници или да допусне всички – нарушение на т. 13, 14 или 16 от Насоките на ЕК.

При одитните ангажименти от 2017 г. сме установили общо 41 случая, подобни на описаните по-горе.

Описаните по-горе нередности са разпределени по програми, както следва:

„Региони в растеж” 2014-2020	4
„Транспорт и транспортна инфраструктура” 2014-2020	4
„Околна среда” 2014-2020	4
„Развитие на човешките ресурси 2014-2020”	6
„Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020	11
Оперативна програма за храни и/или основно материално подпомагане, съфинансирана от Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица	3
Фонд „Солидарност”	9

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 проверката по време на одитните ангажименти 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 участие 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 за участие.

Установените нередности, свързани с изпълнението на договорите могат да се обособят в категорията:

- 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 незаконосъобразни промени, а именно: изменения в цената за изпълнение на поръчката; 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. Конкретни примери за съответните групи нарушения са: промяна в срока за изпълнение на строителство поради установени грешки в съществуващите ПУП - ПП (Парцеларни планове) и противоречия с изготвените работни проекти; промяна в срока за изпълнение поради неблагоприятни климатични условия, които биха могли да бъдат предвидени – настъпването на зимните месеци и влошаването на метеорологичните условия; замяна на експерти от екипа на изпълнителя с лица, които не отговарят на първоначалните изисквания на възложителя за квалификация и/или опит; промяна на сроковете за доставка на оборудване съгласно първоначално обявените условия за участие; промяна на характеристиките на доставено оборудване, което не отговаря на изискванията на възложителя, заложен в техническата спецификация и техническото предложение на избрания изпълнител и др.

През 2017 г. Одитният орган е установил 4 нередности, свързани със сключването и изпълнението на договорите за обществени поръчки, като 1 от тях е по „Околна среда” 2014-2020, а три случая сме установили по „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020.

V. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Делът на установените от Одитния орган пропуски (в 43 % от проверените процедури) през 2017 г. е бил значителен. Одитният орган задълбочено анализира причините за допуснатите от Управляващите органи пропуски при верификация на разходите за обществени поръчки (в 30% от проверените поръчки е установена грешка), верифицирани и сертифицирани през 2016 г. и 2017 г. и в резюме те са следните:

- На 19.12.2013 г. Европейската комисия прие Насоки 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. Тези насоки отмениха приложимите до края на 2013 г. Насоки за определянето на финансовите корекции, които трябва да се прилагат спрямо разходите, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд при неспазване на правилата относно обществените поръчки (COCOF 07/0037/03). По изискване на Европейската комисия Одитният орган прилага посочените насоки от началото на 2014 г., за което Управляващите и Сертифициращите органи са уведомени с писмо от 24.01.2014 г. Тези насоки съдържат по-детайлно дефиниране на някои нередности при възлагането на обществени поръчки, за които следва да бъдат налагани финансови корекции. Освен това Насоките на ЕК предвиждат еднакво третиране на обществените поръчки под и над праговете на Директива 2004/18/ЕО, като за поръчките под праговете се прилагат същите видове нередности. От друга страна Насоките дават възможност за индивидуализиране на финансовото влияние на всички нередности според тежестта на конкретното отклонение. Тези насоки не са били в сила към момента на възлагането на част от попадналите в обхвата на работата ни обществени поръчки.

- Определен брой от установените нарушения (27 бр.) са свързани с нередности, описани в т. 3 и 4 от новите Насоки на ЕК. Тези типове нередности дават нова интерпретация на режима за определяне на сроковете за получаване на офертите и сроковете за достъп до документацията за участие, която не е прилагана към момента на възлагане на обществените поръчки или не е била ясна за възложителите. Необходимо е да се отбележи и фактът, че само в изключително ограничен брой случаи в проверените от Одитния орган обществени поръчки е констатирана единствено нередност по т. 4 от Насоките (за недостатъчен срок за достъп до документацията за участие). В останалите процедури освен посочената нередност са констатирани и други видове нарушения, налични и в отменените Насоки (най-вече ограничителни изисквания, незаконосъобразна методика за оценка, неоснователно отстраняване, изпълнител, който не отговаря на изискванията на възложителя, неравно третиране на участниците). За периода 2014-2016 г. бяха направени изменения и допълнения на ЗОП (отм.), в резултат на които възложителите се задължават да предоставят пълен и свободен достъп до документацията за участие през целия период за получаване на оферти. В новия ЗОП (ДВ, бр. 13 от 16.02.2016 г., в сила от 15.04.2016 г.) е регламентирано, че възложителите са длъжни да предоставят неограничен, пълен, безплатен и пряк достъп чрез електронни средства до документацията за обществената поръчка от датата на публикуване на обявлението. Тези промени в законодателството силно ограничават предпоставките за допускане на нередности по т. 4 от Насоките на ЕК и предполагат намаляване на броя на нередностите по т. 3 от Насоките на ЕК.

- 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.

- Друга съществена причина за допускането на пропуските при верификация на разходите за обществени поръчки е компетентността на служителите, ангажирани в проверките и нуждата от постоянно подобряване на професионалната им квалификация. Предвид необходимостта от повишаване на знанията и уменията на тези служители през 2017 г. ИА ОСЕС продължи практиката си за споделяне на прилагания подход. В обученията относно подхода на Одитния орган за проверка на обществените поръчки през 2017 г. са взели участие 718 служители от Управляващите органи и бенефициентите по оперативните програми.

Предвид броя на установените нередности и отчитайки практиката на правоприлагащите органи, считаме за необходимо бенефициентите, АОП, Управляващите органи и другите органи с компетентности в управлението и контрола на финансирани от ЕС програми, да подобрят ефективността на контрола върху процедурите за обществени поръчки, чрез осигуряването на подходяща методология и адекватни обучения. В тази връзка Одитният орган регулярно споделя подхода си за проверка на обществените поръчки, одобрен от Европейската комисия и препоръчан от нея за всички органи в системата, като (1) публикува и разпространява съответните контролни листове и (2) участва в обученията за представяне на примери за нередности от практиката на ЕК и Одитния орган.

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 описаните 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 от 19.12.2013 г. на Европейската комисия нередности и тяхното предотвратяване. Необходимо е органите от системата за управление и контрол на средствата от ЕС да гарантират, че служителите, имащи отношение към възлагането и контрола на обществени поръчки, финансирани със средства от ЕС, 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.