



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

---

**АНАЛИЗ НА НЕРЕДНОСТИТЕ, УСТАНОВЕНИ ОТ ОДИТНИЯ ОРГАН ПРИ  
ИЗВЪРШЕНИТЕ ПРЕЗ 2019 ГОДИНА ОДИТНИ АНГАЖИМЕНТИ**

**2020 г.**

## Съдържание

<b>ВЪВЕДЕНИЕ</b> .....	<b>4</b>
<b>I. МЕТОД ЗА ПОДГОТОВКА НА АНАЛИЗА</b> .....	<b>5</b>
<b>II. СТАТИСТИКА</b> .....	<b>5</b>
<b>III. ПОДХОД</b> .....	<b>7</b>
<b>1.1. Подход при изпълнение на проверките на проектите</b> .....	<b>7</b>
<b>1.2. Подход при изпълнение на проверките на обществени поръчки</b> .....	<b>7</b>
<b>2. Нередности</b> .....	<b>7</b>
<b>2.1. Понятия за нередност и финансова корекция</b> .....	<b>7</b>
<b>2.2. Типове нередности при изпълнение на проектите</b> .....	<b>8</b>
<b>2.3. Типове нередности в областта на обществените поръчки</b> .....	<b>8</b>
<b>3.1. Принцип за некумулиране на финансовите корекции за нарушения на законодателството по обществени поръчки</b> .....	<b>9</b>
<b>3.2. Кумулиране на финансови корекции</b> .....	<b>10</b>
<b>4. Подход за установяване наличието на индикатори за измами</b> .....	<b>10</b>
<b>IV. УСТАНОВЕНИ ОТ ОДИТНИЯ ОРГАН ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ</b> .....	<b>12</b>
<b>IV.1 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ПО ЗОП (в сила от 15.04.2016 г.)</b> .....	<b>13</b>
<b>1. Грешки при подготовката и откриването на процедурата за възлагане на обществена поръчка</b> .....	<b>13</b>
<b>1.1. Незаконосъобразен избор на ред/вид процедура за възлагане на обществена поръчка</b> ....	<b>13</b>
<b>1.2. Неоснователно намаляване на срока за получаване на офертите</b> .....	<b>14</b>
<b>1.3. Условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата</b> .....	<b>15</b>
<b>1.4. Незаконосъобразна методика за оценка на офертите</b> .....	<b>23</b>
<b>1.5. Неизпълнение на задължението за разделяне на предмета на поръчката по обособени позиции</b> .....	<b>27</b>
<b>1.6. Отклонения, свързани с техническите спецификации и предмета на поръчките</b> .....	<b>27</b>
<b>1.7. Нарушения, свързани с разясненията по документацията за поръчка</b> .....	<b>29</b>
<b>2. Грешки, свързани с разглеждането и оценяването на офертите</b> .....	<b>30</b>
<b>3. Грешки при сключването и изпълнението на договорите за обществени поръчки</b> .	<b>34</b>
<b>IV.2 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ПО ЗОП (отм.)</b> .....	<b>36</b>

1. Грешки при подготовката и откриването на процедурата за възлагане на обществена поръчка .....	36
1.1. Незаконосъобразно разделяне на обществената поръчка .....	36
1.2. Неоснователно намаляване на срока за получаване на офертите .....	36
1.3. Нарушение на публичността при обявяване на процедурата.....	37
1.4. Условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата.....	38
1.5. Незаконосъобразна методика за оценка на офертите.....	41
2. Грешки, свързани с разглеждането и оценяване на получените оферти.....	43
3. Грешки при изпълнението на договорите за обществени поръчки.....	45
1. Грешки при подготовката и откриването на процедурата за възлагане на обществена поръчка: .....	47
1.1. Неоснователно намаляване на срока за получаване на офертите .....	47
1.2. Незаконосъобразен предмет на обществената поръчка.....	47
1.3. Условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата.....	48
1.4. Незаконосъобразна методика за оценка.....	50
2. Грешки, свързани с разглеждането и оценяване на получените оферти.....	50
<b>IV.4 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ ПО ПРАКТИЧЕСКОТО РЪКОВОДСТВО ЗА ДОГОВОРНИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ВЪНШНИ ДЕЙСТВИЯ НА ЕС (PRAG) .....</b>	<b>52</b>
1. Грешки при подготовката и откриването на процедурата за възлагане на обществена поръчка .....	52
1.1. Неизпълнение на задължението за разделяне на предмета на поръчката по обособени позиции.....	52
1.2. Условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата.....	52
2. Грешки, свързани с разглеждането и оценяването на получените оферти.....	54
<b>IV.5 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ИЗВЪН ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ.....</b>	<b>56</b>
1. Недопустими разходи .....	56
2. Недопустими проекти.....	57
3. Физическо изпълнение на проекта.....	58
4. Части от инвестицията не се използват и нарушение на принципа за добро финансово управление .....	58

## ВЪВЕДЕНИЕ

Този анализ отразява резултатите от проверките, извършени през 2019 г. от Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС“ (ИА ОСЕС) в качеството ѝ на Одитен орган за програмен период 2014-2020 по програмите, съфинансирани със средства от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица.

Една от възможностите за предотвратяване на нередностите е да се учим от грешките. Затова, разполагайки с информация за установените грешки, ние периодично ги анализираме и подготвяме документ, който разпространяваме до всички заинтересовани лица – бенефициенти, Управляващи органи, Сертифициращи органи, Агенцията за държавна финансова инспекция, Агенцията по обществени поръчки, Сметната палата на Република България. Съдържащата се в анализа информация е основа за сближаване на практиката, както на органите от системата за управление и контрол на средствата от ЕС, така и на органите с методологични и контролни функции, които имат правомощие да влияят върху процесите по управлението и разходването на публичния ресурс.

Анализът може да бъде използван като:

- инструмент за запознаване с подхода на Одитния орган, базиран на практиката на Европейската комисия,
- възможност за въвеждане на подходящи мерки от страна на Управляващите органи за ефективно изпълнение на функциите им за верифициране на законосъобразни и допустими разходи,
- основа за предприемане на подходящи корективни действия от страна на бенефициентите при управлението на проекти и провежданите от тях процедури за възлагане на обществени поръчки.

Настоящият документ включва **метод за изготвяне на анализа, статистическа информация, кратко описание на подхода при проверките и определяне на финансовото влияние на нарушенията, обобщено представяне на видовете установени нередности, заключение.**

Информацията в настоящия анализ се отнася до обществени поръчки, възложени както по реда на отменения Закон за обществените поръчки (в сила до 14.04.2016 г.), така и по настоящия Закон за обществените поръчки (в сила от 15.04.2016 г.).

Анализът включва и установените нередности при избора на изпълнител от бенефициенти, които не са възложители по ЗОП и за които законът е неприложим.

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

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

Отделеното през 2019 г. в самостоятелен документ **„Обобщение на срещаните в практиката на Одитния орган нарушения за ограничителни изисквания и насоки за избягването им“** е обновено и актуализирано. Обобщението няма изчерпателен характер и не съдържа всички възможни отклонения, представляващи необосновани ограничения на участието на лицата в обществени поръчки, както и не съдържа всички възможни начини за избягването на посочените нарушения. То ще бъде също разпространено до всички заинтересовани лица, посочени по-горе, както и ще бъде налично на интернет страницата на Агенцията.

## **I. МЕТОД ЗА ПОДГОТОВКА НА АНАЛИЗА**

Анализът на нередностите се основава на информацията от одитните доклади за извършените през 2019 г. от Агенцията одитни ангажименти за програмен период 2014-2020 по програми, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица.

### **1. Относно нередностите при изпълнение на проектите**

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

### **2. Относно нередностите по обществени поръчки**

При извършването на анализа се изготвиха таблици по всяка програма, съдържащи информация за резултатите от одитната дейност при проверките на обществените поръчки, в това число избора на изпълнител от страна на бенефициентите, които не са възложители по Закона за обществените поръчки (ЗОП). Таблиците обобщават информация за одитираната програма, вида на проверената процедура, прогнозна стойност на поръчката, стойност на сключения договор, наличието на констатации, установените типове нередности, определените процентни показатели финансови корекции и финансовото влияние на нарушенията в одитираните разходи.

Установените от Одитния орган нередности са групирани по 23-те типа нередности съгласно Типологията на грешките, утвърдена от Европейската комисия, съответно новите Насоки за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.

## **II. СТАТИСТИКА**

В обхвата на извършените одити от ИА ОСЕС през 2019 г. за програмен период 2014-2020 са включени 209 проекта, като проверките по някои от проектите обхващат повече от едно искане за плащане. По време на тези одитни ангажименти одиторите са извършили проверки на 370 процедури за избор на изпълнител по ЗОП (от които 160 по действащия ред и 58 по отменения), ПМС № 160/2016 г. (57 процедури) и 95 процедури за избор на изпълнител по Практическото ръководство за договорни процедури за външни действия на ЕС (PRAG). В резултат на извършените проверки Одитният орган е установил 191 нередности в 110 поръчки по оперативните програми и 9 по програмите за трансгранично сътрудничество. Предложено е прилагане на финансови корекции върху разходите по договори, сключени в резултат на проверени 52 процедури за възлагане на доставки, услуги или строителство по оперативните програми и 9 процедури по PRAG. Тези нарушения не са били констатирани от Управляващите органи в процеса по верификация на разходите през 2019 г., в резултат на което е установена грешка в одитираните разходи. Установените нередности извън областта на обществените поръчки са 18 на брой.

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

Оперативна програма	Брой проекти	Брой процедури за избор на изпълнител	Брой договори	Брой нередности в проверените поръчки	Брой процедури за избор на изпълнител с грешка в одитираните разходи	Брой нередности извън процедурите за избор на изпълнител
„Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020	6	10	15	3	2	0
„Околна среда“ 2014-2020	19	34	58	35	9	1
„Добро управление“ 2014-2020	22	52	76	14	6	0
„Региони в растеж“ 2014-2020	29	95	151	93	13	1
„Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020	30	26	33	9	5	3
„Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020	32	39	70	9	9	7
„Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020“	16	16	34	16	8	1
Оперативна програма за храни и/или основно материално подпомагане	24	2	15	0	0	3
Програми „България – Северна Македония“, „България – Сърбия“ и „България – Турция“	31	96	99	12	9	2
<b>ОБЩО:</b>	<b>209</b>	<b>370</b>	<b>551</b>	<b>191</b>	<b>61</b>	<b>18</b>

### III. ПОДХОД

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

#### 1.1. Подход при изпълнение на проверките на проектите

За оценката на допустимостта и редовността на извършените разходи по проект се прилагат утвърдените контролни листове за проверки на проект (публикувани и на електронната страница на ИА ОСЕС), които обхващат всички рискови моменти по чл. 70, ал. 1, т. 1, 3-7 от ЗУСЕСИФ, включително спазване принципите на добро финансово управление, осигуряване дълготрайност на операцията и адекватна одитна следа, постигане на резултатите и индикаторите по проекта. Финансовото влияние на установените нередности се определя по Приложение № 2 към чл. 2, ал. 2 от Наредбата за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕСИФ.

Целта на проверките е да се установи дали поисканите за възстановяване разходи от ЕК са допустими и при тяхното извършване е спазено **приложимото законодателство**. Методологията за проверка е разработена така, че да се установяват всички случаи на нередности.

#### 1.2. Подход при изпълнение на проверките на обществени поръчки

Законосъобразността на разходите, 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 финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г., съответно Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕСИФ.

Целта на проверките е да се установи дали поисканите за възстановяване от ЕК разходи за доставки, услуги и строителство са допустими и при тяхното извършване е спазено **законодателството по обществените поръчки**. Методологията за проверка е разработена така, че да се установяват всички случаи на нередности в областта на обществените поръчки. При изпълняваните от Одитния орган проверки не се правят преценки дали са налице административни и други нарушения, свързани с прилагането на законодателството по обществените поръчки.

Прилагайки тези контролни листове, в хода на одитите Одитният орган е проверил детайлно спазването на правилата относно: избора на вида на процедурата за обществена поръчка, обявяване на процедурата в РОП и Официален вестник на ЕС, сроковете за провеждане на процедурата (за достъп до документацията за поръчката и за получаване на офертите), критериите за подбор, методиката за оценка на офертите, техническите спецификации, предоставянето на разяснения по документацията за поръчката и тяхното обявяване, избора на изпълнител и отстраняването на участниците, равното третиране на участниците, изпълнението на сключените договори за обществена поръчка, включително изменението на договорите и първоначално обявените условия от възложителя.

В контролните листове са включени и задължения за изпълнение на одиторски процедури за анализ на установените отклонения с цел преценка наличието на **индикатори за измама при възлагането на обществената поръчка**.

### 2. Нередности

#### 2.1. Понятия за нередност и финансова корекция

Нередността като понятие е свързана с условията за възстановяване на разходите по проекти, финансирани със средства от ЕС. Съгласно чл. 2, параграф 36 от Регламент (ЕС) № 1303/2013

„нередност” е всяко нарушение на правото на Съюза или на националното право, свързано с прилагането на тази разпоредба, произтичащо от действие или бездействие на икономически оператор, участващ в прилагането на европейските структурни и инвестиционни фондове, което има или би имало за последица нанасянето на вреда на бюджета на Съюза чрез начисляване на неправомерен разход в бюджета на Съюза. Аналогична дефиниция се съдържа и в националното ни законодателство – § 1, т. 7 от ДР на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор и чл. 1, т. 1 от Наредбата за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕСИФ.

В тази връзка всяко нарушение на приложимото законодателство, което има финансово влияние или има потенциално финансово влияние върху бюджета на ЕС, представлява нередност.

Съгласно чл. 143, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 държавите-членки извършват необходимите финансови корекции във връзка с отделни (индивидуални) или системни нередности, установени в операциите или в оперативните програми. Финансовите корекции се изразяват в отмяна на всички или на част от публичния принос за дадена операция или оперативна програма.

## **2.2. Типове нередности при изпълнение на проектите**

Приложение № 2 към чл. 2, ал. 2 от Наредбата за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕСИФ урежда още 6 типа нередности – конфликт на интереси, нарушение на принципите по чл. 4, параграф 8, чл. 7 и чл. 8 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, нарушение на изискването за дълготрайност на операциите по чл. 71 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, липса на одитна следа и/или аналитично отчитане на разходите в поддържаната от бенефициента счетоводна система, неизпълнение на мерките за информация и комуникация, неизпълнение на индикаторите, свързани с постигане целите на програмата.

За всеки тип нередност са определени няколко процентни показателя (различни нива %) на финансови корекции – 100, 25, 10, 5, 2 %. Приложимият процентен показател зависи от характера и сериозността на нарушението и следва да е пропорционален на потенциалната вреда за бюджета на ЕС.

## **2.3. Типове нередности в областта на обществените поръчки**

Типовете нередности в областта на обществените поръчки в одитирания период са уредени в Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г. (наричани Насоките на ЕК от 14.05.2019 г.), съответно Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕСИФ.

Насоките на ЕК от 14.05.2019 г. уреждат 23 основни типа нарушения на законодателството по обществени поръчки, за които винаги се прилагат финансови корекции.

Обръщаме внимание, че списъкът с нередностите не е изчерпателен. Други нередности, извън изрично посочените в Насоките на ЕК, се разглеждат в съответствие с принципа на пропорционалност, а когато е възможно – по аналогия с видовете нередности, установени в цитираните Насоки (т. 1.1 от Насоките на ЕК от 14.05.2019 г.).

Специфично и различно в новите Насоки на ЕК от 14.05.2019 г. е наличието на един възможен процент финансова корекция за даден тип/вид нередност. Липсва възможност прилаганият орган да индивидуализира размера на финансовата корекция според професионалната си преценка. Размерите на предвидените процентни показатели са значително по-високи, което увеличава финансовата тежест за бенефициентите, поискали за възстановяване разход по договор за поръчка, засегнат по съответната нередност. Например при нарушение за изпълнител, който не отговаря на изискванията, единствената възможна финансова корекция по т. 14 от новите насоки на ЕК е 25 %. При изменение на критериите



за подбор с разяснение по т. 9.1 единствената възможната финансова корекция е също 25 %. Не се допуска намаляване на процентния показател.

Установените от Одитния орган през 2019 г. нередности по ЗОП, PRAG и при избора на изпълнител от лица, които не са възложители по ЗОП, са квалифицирани в съответствие с 23-те типа нередности по новите Насоки за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.

### **3. Подход при определяне финансовото влияние на нарушенията**

Одитният орган е определял финансовото влияние на установените отклонения в съответствие с Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г., съответно Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 и Приложение № 2 към чл. 2, ал. 2 от Наредбата за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕСИФ.

Предложените финансови корекции за съответните нарушения са индивидуализирани въз основа на сериозността на отклоненията и принципа за пропорционалност, като за най-тежките нарушения е предлагана най-високата финансова корекция. При определяне на размера на финансовата корекция Одитният орган е анализирал и документирал всички обстоятелства, имащи отношение към сериозността на нарушението и неговото финансово влияние.

Финансовата корекция за нарушения в областта на обществените поръчки се прави върху разходите по конкретен договор за обществена поръчка. Ако процедурата е с обособени позиции, в резултат на която са сключени няколко договора за обществена поръчка, е възможно нередността да засяга разходите за един от договорите.

**Например:** Ако изпълнителят по договора за обособена позиция № 4 не отговаря на всички изисквания на възложителя, нередност по т. 14 от Насоките на ЕК е налична само за разходите по договора за обособена позиция № 4 и финансовата корекция за нея се определя само върху тези разходи.

**Друг пример:** Ако при една поръчка с обособени позиции в предмета е налице незаконосъобразен срок за получаване на офертите по всички обособени позиции, нередност по т. 4 от Насоките на ЕК е налична по всички договори и финансовата корекция за нередността са прилага върху разходите по всички договори.

#### **3.1. Принцип за некумулиране на финансовите корекции за нарушения на законодателството по обществени поръчки**

Разходите по един договор за обществена поръчка могат да бъдат засегнати от повече от една нередност в областта на обществените поръчки. За всяка конкретна нередност се прави индивидуален анализ на финансовото ѝ влияние. Параметрите на този анализ зависят от типа на установената нередност. В резултат на анализа се определя процентен показател на приложимата финансова корекция за всяка нередност по отделно.

Например, по един договор за обществена поръчка са установени три нередности – незаконосъобразен срок за получаване на офертите, ограничителни изисквания и изпълнител, който не отговаря на изискванията на възложителя. След извършен индивидуален анализ на финансовото влияние на всяка от тях са определени приложимите процентни показатели финансова корекция, както следва:

- за незаконосъобразен срок за получаване на офертите по т. 4 от Насоките на ЕК – 5% финансова корекция,
- за ограничителни изисквания по т. 10.2 от Насоките на ЕК – 10% финансова корекция и

- за изпълнител, който не отговаря на изискванията на възложителя по т. 14 от Насоките на ЕК – 25% финансова корекция.

При наличие на повече от една нередност, 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 представляват нарушения на законодателството по обществени поръчки. В посочения пример финансовата корекция върху разходите по засегнатия договор е 25%, тъй като това е най-високият процентен показател на финансова корекция за нередност, която засяга този договор.

### 3.2. Кумулиране на финансови корекции

Принципът за некумулиране *не се прилага*, ако разходите по договора за обществена поръчка са засегнати и от нередности извън областта на обществените поръчки. Ако конкретен разход е засегнат освен от нередност по Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата и от нередност по Приложение № 2 към чл. 2, ал. 2 от Наредбата, процентните показатели на двете финансови корекции се събират и се прилагат по отношение на този разход.

Финансовите корекции за нередностите по Приложение № 2 към чл. 2, ал. 2 от Наредбата също се кумулират. Ако конкретен разход е засегнат от повече от една нередност по цитираното приложение, процентните показатели на двете финансови корекции се събират.

*Например:* по проекта са установени липса на одитна следа и неизпълнени мерки за информация и комуникация (нередности по т. 4 и т. 5 от Приложение № 2 към чл. 2, ал. 2 от Наредбата), за които са определени съответно финансови корекции в размер 5% и 2%. Тези финансови корекции се кумулират и се налага сборът им – 7%.

### 4. Подход за установяване наличието на индикатори за измами

Съгласно чл. 325 от Договора за функциониране на Европейския съюз държавите-членки на ЕС са длъжни да се борят с измамите и с всяка друга незаконна дейност, която засяга финансовите интереси на ЕС.

Издадените насоки и ръководства от ЕК и ОЛАФ, в т.ч. Насоки за оценка на риска от измами и ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите на ЕК EGESIF\_14-0021-0016/06/2014 (Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures), Ръководство за ролята на одиторите за предотвратяване и разкриване на измами (Handbook „The role of Member States' auditors in fraud prevention and Detection for EU Structural and Investment Funds Experience and practice in the Member States“), Информационна бележка относно индикаторите за измами във връзка с ЕФРР, ЕСФ и КФ (Information Note on Fraud Indicators for ERDF, ESF and CF - COCOF 09/0003/00-18/2/2009) и Насоки за установяване на конфликт на интереси в процедури за обществени поръчки на ОЛАФ (Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions), са водещи при преценката на наличие на съмнения за измама.

От 2015 г. контролните листове за проверка на обществени поръчки съдържат детайлни насоки за извършване на анализ за наличие на индикатори за измами. Контролните листове с пълните указания за приложимия подход се намират на <https://aeuf.minfin.bg/bg/24>. Съгласно тези указания за работа, по отношение на всяка проверена процедура в случай на установено нарушение на законодателството по обществени поръчки, Одитният орган е правил и анализ за наличие на индикатори за измама в три посоки:

- индикатори за измама при конфликт на интереси: съгласно приложимата методология конфликт на интереси може да възникне, когато служител на възложителя (ръководител, член на комисия за провеждане на процедурата, служител, участвал в подготовката и/или провеждането на конкретната процедура за възлагане на обществена поръчка) има недеklarирани интереси във връзка с определена поръчка или изпълнител/икономически оператор.

- индикатори за измама при договаряне при оферирание: индикаторите са налице, когато икономическите оператори от определена географска област, регион или отрасъл се договарят тайно да елиминират конкуренцията и завишат цената на обществената поръчка посредством различни схеми за съгласителство при оферирание.
- индикатори за измама при неоснователно възлагане на един изпълнител: такива индикатори биха могли да бъдат установени например в случаи на незаконосъобразно разделяне на обществени поръчки, както и при неоснователно прилагане на процедури по договаряне.

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

Извън сферата на обществените поръчки, която е изложена на изключително висок риск от измама, проверките за наличие на индикатори за измама съгласно горните указания на ЕК са част от възприетите процедури от Одитния орган по оценка на предоставянето на безвъзмездна финансова помощ и допустимост на разходите. В тази връзка се обръща съществено внимание на слабостите и пропуските в системите за управление и контрол на Управляващия орган. За целите на стратегическото планиране и приоритизирането на одитната работа по одитите на системите, одитите на операциите и одитите на отчетите по програмите, се извършва цялостна оценка на риска от измами. Одиторите оценяват ключово изискване 7 „Ефективно прилагане на пропорционални мерки за борба с измамите“ на Управляващия орган на база редица критерии, включително: мерките за борба срещу измамите са структурирани около четири ключови елемента в цикъла за борба срещу измамите: предотвратяване, разкриване, коригиране и наказателно преследване, въведени са адекватни и пропорционални превантивни мерки, въведени са и се прилагат ефективно адекватни мерки за откриване на „червени флагове“, въведени са механизми за докладване и проследяване на всички случаи на подозрения за измами и свързаното с тях възстановяване на средства от ЕС.

В резултат на направените проверки през 2019 г. Одитният орган е установил наличие на индикатори за измама в 28 случая по 21 проекта – 19 от случаите касаят процедури за избор на изпълнител и 9 – използване на фалшиви, грешни или непълни изявления или документи с цел да бъде осигурено и получено финансирането от ЕСИФ. 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 допуснати от бенефициентите нарушения, които са били установени от Управляващите органи в процеса по верификация и разходите по засегнатите договори са били коригирани преди включването им в доклади по сертификация.

В тази част от анализа са включени следните 5 раздела:

- типове нередности при възлагане на обществени поръчки по действащия ЗОП (в сила от 15.04.2016 г.),
- типове нередности при възлагане на обществени поръчки по отменения ЗОП (в сила до 15.04.2016 г.),
- типове нередности при избора на изпълнител по ПМС № 160/2016 г. и ПМС № 118/2014 г.,
- типове нередности при процедури за избор на изпълнител по Практическото ръководство за договорни процедури за външни действия на ЕС (PRAG) и
- типове нередности извън процедурите за избор на изпълнител.

Обръщаме внимание, че в анализа са представени нарушения с финансово влияние, които Одитният орган е констатирал. Следва да се отбележи, че в проверените процедури са налични повече от едно нарушения, като в съответствие с принципа за некумулиране на корекциите в докладите за резултатите от проверките сме препоръчали налагане на финансова корекция по засегнатия договор, съответстваща на най-тежкото нарушение.

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

- Нередности при подготовката и откриването на процедурите за възлагане на обществени поръчки;
- Нередности при разглеждането и оценяване на получените оферти;
- Нередности при изпълнението на договорите за обществени поръчки.

При извършените одитни ангажименти Одитният орган е установил нередности при прилагането на ЗОП (в сила от 15.04.2016 г.) и ЗОП (отм.). В този смисъл предвид практиката на Одитния орган и отчитайки общите принципи, които възложителите следва да спазват при възлагането на процедурите и разходването на публични средства, се налага изводът, че независимо от режимите и реда за възлагане се допускат идентични отклонения и нередности. Заинтересованите страни могат да се запознаят с практиката на Одитния орган, натрупана през годините, като на интернет страницата на агенцията <http://www.aeuf.minfin.bg/bg/page/25> са публикувани анализи от одитната дейност на Агенцията в областта на обществените поръчки.

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

В рамките на одитните ангажименти през 2019 г. процентът на проверяваните поръчки по новия режим е значителен = **73,40 %** спрямо общия брой проверявани процедури по ЗОП. Проверени са общо 160 обществени поръчки по ЗОП, 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 определяне на нейния предмет и избора на реда за възлагане, при формулиране на критериите за подбор и възлагане, техническите спецификации и методиката за оценка, както и при определянето на сроковете за получаване на офертите.

**Грешките при подготовката на обществената поръчка, възложени по реда на ЗОП (в сила от 15.04.2016 г.), са приблизително 77 % от общия брой на установените отклонения по този закон.**

Тези грешки могат да бъдат класифицирани по следния начин:

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

**Нередности по т. 1 и 2 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.**

Най-често този тип нарушения се изразяват в незаконосъобразно разделяне на части с цел прилагане на ред за възлагане за по-ниски стойности или неоснователен избор на процедура по договаряне без предварително обявление.

Установихме случай на неоснователен избор на процедура пряко договаряне по реда на чл. 182, ал. 1, т. 2 от ЗОП, тъй като липсват предпоставките за законосъобразно прекратяване на предходна процедура, поради наличие на „неподходящи оферти“. Отстраненият и единствен участник в прекратената процедура е отговарял на изискванията на възложителя. По тази причина отстраняването му е неоснователно и изборът на процедура пряко договаряне е незаконосъобразен.

Констатирахме и случай на неоснователен избор на процедура договаряне без публикуване на обявление за поръчка, тъй като изложените в решението за откриване на поръчката факти не представляват „изключителни обстоятелства“ по смисъла на §2, т. 17 от ДР на ЗОП. Възложителят е бил наясно с необходимостта от провеждането на процедурата за доставка и е могъл своевременно да проведе предвидените в ЗОП процедури, които да доведат до възможност за участие на повече икономически оператори и осигуряване на конкуренция.

Друг специфичен случай на непровеждане на процедура установихме при поръчка за строителство, в която са включени доставки и монтаж на ученическо и спортно оборудване, без същите да са необходими и относими към основния предмет по изпълнение на строителството. Цитираните доставки са извън обхвата на определението за строителство по чл. 3, ал. 1, т. 1 от ЗОП. Съответните дейности представляват интерес за различен кръг стопански субекти и предпоставят наличието на специфичен опит и възможности. Същите е следвало да бъдат възложени самостоятелно. Доставките са били възложени в нарушение на принципа за свободна конкуренция, тъй като възложителят не е предоставил възможност в рамките на отделна процедура заинтересованите от предмета на доставката икономически оператори да подадат оферта и да се конкурират помежду си.

При извършените през 2019 г. одити сме установили общо 4 нередности относно реда за възлагане, както следва:

Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020	1
Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020	3

## 1.2. Неоснователно намаляване на срока за получаване на офертите

**Нередности по т. 4.1 и т. 4.2 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.**

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

Установихме 2 случая, в които възложителят не е изпълнил задълженията си за определяне на по-дълъг срок за получаване на офертите при откриване на процедурата. Налице е неоснователно позоваване на някоя от предпоставките по чл. 74, ал. 2 и 3 и ал. 4 от ЗОП за намаляване на срока за получаване на офертите.

В първия случай обявлението за предварителна информация не съдържа изискуемите данни по Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/1986 относно критериите за подбор, предмета на поръчката и критерия за възлагане. Следователно това обявление не може да бъде използвано като основание за намаляване на срока за получаване на офертите, въпреки че е изпратено в сроковете по чл. 74, ал. 2 от ЗОП. Същевременно в обявлението за обществена поръчка не е доказано наличието на другите допускащи намаляване на срока за получаване на офертите предпоставки, а именно възложителят не е посочил, че офертите могат да се подават по електронен път и не са посочени мотиви за възникването на обстоятелства, които изискват спешно възлагане на поръчката, следователно не е налице законово основание за съкращаване на срока за получаване на офертите.

Във втория случай при открита процедура за доставка на лицензии, в обявлението за поръчката възложителят е мотивирал срока за получаване на оферти с необходимостта от спешно възлагане и невъзможност за спазване на срока от 35 дни за получаване на оферти. Мотивите за спешното възлагане са свързани с изтичащ договор за абонамент и поддръжка, и нови лицензионни условия, свързани с цените на доставките и услугите. Посочените обстоятелства не доказват невъзможност за спазване на срока от 35 дни за получаването на оферти, тъй като условията на предходния договор са били известни на възложителя още при неговото сключване.

Установихме и 2 случая, в които възложителят е направил съществени изменения в условията на обявената поръчка, без да изпълни задължението си за удължаване на срока за получаване на офертите след обявяването на поръчката. В първия случай с разяснения възложителят е извършил промени, свързани със съществена част от предмета на поръчката и процеса на подготовка и оценка на офертите. Новата информация влияе върху подготовката на офертите и тяхната оценка. С разясненията възложителят от една страна незаконосъобразно е променил документацията по поръчката, от друга е нарушил и чл. 100, ал. 7 от ЗОП, тъй като не е удължил срока за получаване на офертите.

Във втория случай с решение за промяна възложителят е одобрил обявление за изменение и допълнителна информация, като е отменил свое първоначално обявено изискване за годност за упражняване на професионална дейност в областта на туризма, без да удължи срока за получаване на офертите.

Нередности по т. 4 от Насоките на ЕК установихме в 4 случая по Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020.

През 2019 г. не са установени нередности по т. 5.1 и т. 5.2 от Насоките на ЕК – случаи, в които е налице недостатъчен срок за достъп до документацията за обществена поръчка за потенциалните участници/кандидати и/или незаконосъобразни ограничения на достъпа до документацията за обществена поръчка.

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

**Нередности по т. 10/ 11 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.**

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 представят за доказването им. Критериите за подбор се отнасят до финансовото и икономическо състояние на участниците, техните технически възможности и професионална квалификация, и годността/правоспособността на икономическите оператори за упражняване на определена професионална дейност. За да са законосъобразни и за да осигуряват принципа за равнопоставеност и недопускане на дискриминация, същите следва да са необходими и да са съобразени с предмета, характера, стойността, количеството и обема на обществената поръчка и да третират равнопоставено различните видове участници – национални и чуждестранни, физически, юридически лица и техни обединения.

В одитите през 2019 г. сме установили следните групи отклонения:

#### **- Ограничения спрямо чуждестранните икономически оператори**

Установихме, че възложителите ограничават неправомерно участието на чуждестранни икономически оператори в две насоки:

- като се позовават на национални регулаторни режими, без да допускат изрично възможност за представяне на еквивалентни документи от държавата, в която чуждестранният участник е установен, или
- като изискват чуждестранните лица да имат призната професионална квалификация на територията на Република България още при подаване на офертата.

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

Установихме случай на необосновано ограничение по национален признак при формулиране на условие за наличие на пълна проектантска правоспособност, придобита по националното ни законодателство. Възложителят не е допуснал изрично участието на експерти, чиято правоспособност е придобита съобразно законодателството на др. държава членка на ЕС или страна по споразумението за ЕИП.

В друга процедура с предмет създаване на кадастрална карта и кадастрални регистри в цифров вид, възложителят е определил национални изисквания за регистрация и застраховка по Закона за кадастъра и имотния регистър и Закона за защита на личните данни. В документацията по процедурата не са посочени пояснения, как ще се прилагат цитираните изисквания към чуждестранните икономически оператори и дали възложителят приема като еквивалентен документ доказателство за наличие на регистрация на чуждестранни лица в аналогични регистри, съгласно законодателството на държавата,

в която са установени. Цитираните изисквания са неясни и необосновано ограничават участието на чуждестранни стопански субекти в процедурата.

Друго подобно нарушение установихме и при поръчка за осигуряване на автомобилен превоз на територията на Република България, в която е заложено изискване участниците да имат опит в извършването на автомобилен превоз на територията на Република България. Възложителят не предоставил възможност участниците да докажат годността си, позовавайки се на опит в осигуряване на автомобилен превоз извън територията на Република България. Дейността по осигуряване на автомобилен превоз не е обвързана с географските особености на дадена територия/област или друга териториална единица. Относим е опитът в дейности по осигуряване на автомобилен превоз, независимо от териториалните рамки, в които същият е придобит. Следователно с това изискване необосновано по национален признак са ограничени възможностите за участие на икономически оператори, които са изпълнили успешно сходни на предмета на поръчката услуги, осъществени в друга държава/и, различна/и от Република България.

В една от поръчките установихме, че възложителят е изискал участниците да имат статут на обучителен център за територията на България за предлаганото от него специализирано електронно съдържание и да са вписани в регистъра на МОН като обучителна организация с право за издаване на удостоверения. Цитираното условие е ограничително в два аспекта, отчитайки и предмета на поръчката. Първият е, че възложителят никъде не е указал за чуждестранните лица възможност да се позоват на регистър, еквивалентен на регистъра на МОН от държавата, в която са установени. Вторият аспект е свързан с това, че предметът е доставка и монтаж на оборудване за училищна сграда, а регистрации на обучителни центрове се предвиждат в Закона за професионалното образование и обучение за извършването на друг вид дейност – обучителна дейност (услуги), а не доставки. Т.е. информацията за наличието или отсъствието на такъв статут не е необходима на възложителя, за да установи възможността на участниците да изпълнят поръчката.

Втората група нередности обхваща изискванията към чуждестранните лица – експерти да имат призната професионална квалификация още при подаване на офертите. Такова е изискването за призната в Република България квалификация на чуждестранните експерти и легализирана диплома за експерта-технически ръководител. Тези изисквания следва да се определят само към експертите на участника, избран за изпълнител. Тъй като при подаване на офертите участниците нямат сигурност дали ще спечелят поръчката, същите нямат икономически интерес да извършват разходи (административни, финансови), за да отговорят на условията на възложителя. Тези условия възпрепятстват необосновано участието на лица в процедурата и имат разубеждаващ ефект.

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

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

Към тази група нарушения попадат специфични случаи на поставяне на условия при поръчки, обособени в отделни позиции. В един от случаите възложителят е определил изискване за кумулативно покриване на условието за опит (брой и обем изпълнени сходни услуги) при участие за повече от една обособена позиция. В изискванията по процедурата възложителят е заложил, че предвид очакваното едновременно стартиране на дейностите по обособените позиции, в случай, че участник подава оферта за повече от една обособена позиция, същият следва да е изпълнил минимум две услуги, идентични или сходни с предмета на поръчката и покриващи съвкупно изискването за обем на изпълнените услуги, за минимум две от обособените позиции, за които участва. Предметът на поръчката е еднотипен и е свързан със създаване на кадастрални карти и регистри в цифров вид на урбанизирани територии в различни землища за различните обособени позиции на поръчката. Подаването на оферти по две обособени позиции не означава автоматично избор на участника за изпълнител и по двете, тъй като конкуренцията по всяка обособена позиция се развива самостоятелно и не са налице предварителни гаранции, че кандидатствайки две позиции, участникът ще спечели и двете. По тази причина стопанските субекти нямат интерес да осигурят кумулативно съответствие с визираните



критерии за подбор. В тази хипотеза лицата, които участват за повече позиции, са поставени в неблагоприятно положение спрямо тези, които подават оферта за една позиция. Следователно при участие по повече от една обособена позиция определеният критерий за технически и професионални способности не е съобразен с предмета, стойността, обема и сложността на поръчката и има възпиращ ефект.

Други установени нарушения за кумулативно доказване на критериите за подбор при участие в повече от една позиция са случаи, в които:

- при поръчка за строителство с две обособени позиции е определено изискване участникът да има опит в проектирането и опит в изграждане и/или реконструкция на селищна ВиК мрежа с минимум 10 км водопровод и минимум 10 км канал, като при участие за двете позиции участниците следва да отговорят на минималните изисквания за всяка по отделно. Следователно, за да участва по двете позиции, участникът трябва да покрива общия обем сходни дейности за всяка позиция, а именно проектиране и строителство на селищна ВиК мрежа с минимум 20 км водопровод и минимум 20 км канал;

- в поръчка за инженеринг с три обособени позиции възложителят е формулирал минимално условие за изпълнени минимум две дейности с предмет и обем, идентични или сходни с предмета на настоящата обществена поръчка (строителни и монтажни работи по общо изграждане на сгради с РЗП не по-малко от 2000 кв. м.), за всяка от обособените позиции по отделно. Следователно за да участва по две или три обособени позиции, участникът следва да покрива общия кумулиран минимален обем сходни дейности, съответно 4 или 6 дейности с РЗП не по-малко от 2000 кв. м. всяка.

Друг тип отклонения са тези, свързани с изискуемия брой изпълнени дейности. В поръчка за организация на обучения и информационни събития възложителят е поставил завишено изискване за опит – организирани 20 събития, идентични или сходни с предмета на поръчката, с участници във всяко едно събитие не по-малко от 20 (двадесет) души. Целта на изискванията за опит на участника е да се установи дали икономическият оператор има капацитета да изпълни дейностите от предмета на поръчката. В случая необоснован е броят на събитията, които следва да се докажат като опит и същият не е пропорционален на целта на изискванията. Необосновано се ограничава участието на икономически оператори, които са организирали по-малък брой събития – напр. 2 или 3 с изискуемите характеристики.

В една от проверените поръчки установихме изискване участниците да разполагат с „портал за онлайн заявки“. От една страна в документацията и изискванията на възложителя липсва информация цитираното понятие и обосноваването на последното, а от друга страна при изпълнението на поръчката не е предвидено използване на онлайн заявки. Следователно поставеното изискване не е необходимо за преценка възможностите на участниците да изпълнят поръчката и същото е неотнормирано към предмета на поръчката и изпълнението ѝ.

В друг случай от участниците е изискано да имат внедрена система за управление на качеството с обхват доставка на канцеларски материали. Предметът на поръчката не предполага изработването на материалите. В изискванията на възложителя липсват изисквания към организацията или професионалната дейност на участниците, следователно цитираното изискване не е необходимо за преценка годността на участниците да изпълнят поръчката и необосновано ограничава икономическите оператори.

Установихме специфично нарушение при доказване на опита чрез дейности за инженеринг, като в тези случаи възложителят изисква участниците да докажат, че:

- проекта/ите са приети и одобрени от получателя и/или е издадено Разрешение за строеж през последните 3 години, считано от датата на подаване на офертата,
- строителството е изпълнено (за обекта/ите да има издаден Акт обр. 15) през последните 5 години, считано от датата на подаване на офертата.

Съгласно чл. 63, ал. 1, т. 1, буква „а“ от ЗОП възложителят може да изиска участниците да докажат изпълнено през последните 5 години строителство, което в случаите на поръчки за инженеринг

включва проектирането на дейностите, които ще се изпълняват, и строителството на проектираните обекти. Следователно, ако дейностите по проектиране са изпълнени в рамките на инженеринг, същите представляват строителство по смисъла на приложимото законодателство. Затова относимият период на опита за проектиране по договор за инженеринг е 5 години. Изискването опитът по договор за инженеринг в частта проектиране да е придобит през последните 3 години преди датата на подаване на офертата е в нарушение на чл. 63, ал. 1, т. 1, буква „а“ от ЗОП.

Установихме случаи, при които възложителят е формулирал участниците да имат опит в минимум 1 изпълнено строителство, еднакво или сходно с предмета на обществената поръчка, като за изпълнено строителство се счита такова, въведено в експлоатация. Изпълнителите на строежи не са включени в процеса по издаване на разрешение за ползване/удостоверение за въвеждане в експлоатация и не са страна по него. Участието на строителя в строителния процес приключва със съставянето на констативен акт за установяване годността за приемане на строежа (приложение № 15). Изискването за опит във въведено в експлоатация строителство не е в пряка връзка с възможностите на изпълнителя да изпълни качествено и в срок предмета на договора и следователно не може да бъде използвано за доказване на техническите възможности на участниците.

Специфично незаконосъобразно изискване за опит е случай, в който възложителят е поставил различни изисквания за обем изпълнени сходни дейности, в зависимост от начина на придобиване на опита. В съответния случай, възложителят в поръчка за инженеринг е заложил различни изисквания за опит, като:

- в случай, че опитът се доказва с дейности по инженеринг се изисква обем РЗП 1 500 кв. м;
- в случай, че опитът се доказва с отделни дейности по проектиране и строителство, обемът следва да е РЗП минимум 2 500 кв. м.

По този начин възложителят в нарушение на ЗОП е поставил в по-благоприятно положение икономическите оператори, придобили опита си в резултат на дейности по инженеринг, като същите следва да докажат по-малък обем дейности, от тези стопански субекти, които са реализирали опита си въз основата на самостоятелни дейности по проектиране и строителство.

Пример за друго ограничително условие е изискване за опит на участника и на един от експертите при изпълнение на услуги с предмет, идентичен или сходен с предмета на поръчката. Сходни са услугите в „областта на разработването на текстове за информационни материали, публикации, статии и др., свързани с изпълнението на проекти във водния сектор“. Предметът на поръчката включва дейности по изготвяне на 10 текста на публикации (статии) за повишаване на информираността относно целите, дейностите, резултатите от изпълнението и възможностите и ползите от реализирането на съответния проект. Естеството на услугата е да бъдат изготвени текстове за публикации въз основа на предварително предоставена от други лица информация и документи, а не създаването на тази информация, изготвянето на анализи или тясно профилирани документи. Т.е. дейността по изготвяне на публикациите не изисква специфична експертиза и опит в сектор „води“. В този смисъл от значение е дали участникът има опит в разработването и публикуването на статии/публикации и дали успешно е изпълнявал подобни услуги, а не разработките и публикациите да са по проекти, свързани с водния сектор. Дейността и секторът, в изпълнението на които са направени публикациите, са без значение, тъй като тяхната цел е да информира обществеността за вече възникнали факти и обстоятелства и/или бъдещи действия и мерки, които ще се реализират. С поставеното изискване за опит в сектор „води“ възложителят е ограничил участието на икономически оператори с опит при изготвяне и публикуване на статии, които не са свързани с изпълнението на проекти във водния, а в друг сектор.

В друга процедура за доставка на оборудване установихме, че възложителят необосновано е ограничил изискването за сходен предмет до доставки на оборудване за сгради, ползвани от публични институции и/или обществени сгради. Изискването е ограничително спрямо икономическите оператори, които са изпълнили успешно необходимия брой доставки от съответния вид за частни сгради или за сгради, които са ползвани от лица, различни от публични институции – напр. неправителствени организации, частни учебни заведения, търговски дружества и т.н. Предназначението на сградата и ползвателят ѝ в

конкретния случай не променят характеристиките на изпълнените дейности по доставка, следователно са неотнормими за преценката дали участниците имат необходимия опит.

Установихме и случай на изискване за опит, което в обявлението за поръчката е посочено в три различни като обем и изисквания варианта. Критерият за подбор не е формулиран ясно и еднозначно, така че да се установи какъв следва да е опитът на участниците, за да бъдат преценени за годни. Наличието на неясноти и вътрешно противоречие в документацията за обществена поръчка има разубеждаващ ефект за потенциалните участници в процедурата и създава предпоставки за неравно третиране на участниците в процедурата.

Особена група незаконосъобразни изисквания са случаите, в които изискването за опит (строителство/услуги/доставки) е обвързано с условие за брой изпълнени договори, в конкретно установения случай – договори за строителство. Законоустановеното изискване за доказване на опит е свързано с изпълнението на определени дейности, а не договори.

#### **- Непропорционални изисквания относно икономическите и финансови способности на участниците**

Установихме незаконосъобразни изисквания за оборот в случай на участие в повече от една позиция, като възложителят е изискал съвкупно покриване на минималните изисквания за оборот по позициите, за които се участва. В резултат на така поставените изисквания, необосновано се завишава изискването за оборот и се надхвърля максимално допустимия размер, установен в ЗОП, тъй като конкуренцията по всяка обособена позиция се развива самостоятелно и не са налице предварителни гаранции, че кандидатствайки за повече от една позиция, участникът ще спечели ги спечели. По тази причина икономическите оператори нямат интерес да осигурят кумулативно съответствие с визираните критерии за икономически възможности. В тази хипотеза лицата, които участват за повече позиции, са поставени в неблагоприятно положение спрямо тези, които подават оферта за една позиция.

Друг случай на нарушение е незаконосъобразното посочване на референтния период, в който участниците следва да са реализирали изискуемия от възложителя оборот. В процедура, открита с решение на възложителя от декември 2017 г. и срок за получаване на оферти през февруари 2018 г., възлагащият орган неправилно е определил периода, в който участниците следва да докажат минимално допустимия оборот 2014 г. - 2016 г., вместо 2015 г. – 2017 г. С неправилното посочване на периода от 2014 до 2016 г. възложителят е ограничил възможностите за участие на онези икономически оператори, които са натрупали изискуемия оборот (или част от него) през финансово приключилата към крайния срок за получаване на оферти 2017 г.

Към тази подгрупа спадат и нарушенията, свързани с изискванията за застраховка „Професионална отговорност“.

Пример за това са случаите, в които в предмета на поръчка за строителен надзор са включени различни по категория обекти, като възложителят е поставил условие за наличие на валидни застраховки „Професионална отговорност“ по чл. 171 от ЗУТ за всички относими категории, включени в предмета на поръчката. По този начин необосновано се ограничава участието на стопански субекти, притежаващи застраховка за по-ниските категории строежи и имащи правото да изпълняват една част от предмет на поръчката – строителен надзор на обекти с по-ниска категория строежи.

Специфичен случай на нарушение установихме в поръчка за упражняване на строителен надзор, в която е формулирано изискване всяко от техническите лица, извършващи надзор по отделните части на проекта, да притежават валидна застраховка „Професионална отговорност“ съгласно чл. 171 от ЗУТ. Експертите няма да изпълняват дейности по строителен надзор в качеството си на проектант или други лица, за които се изисква поименна застраховка, а в качеството на субекти, с които участникът разполага, за да реализира дейностите от предмета на поръчката. Участник в процедурата може да бъде консултант, който е застрахован по надлежния ред и който няма задължение за поименно застраховане на лицата от екипа, с който извършва дейностите по упражняване на строителен надзор. Затова изискването за поименна застраховка на предложените и използвани от консултанта експерти е незаконосъобразно и необосновано ограничава участието на лицата в процедурата, тъй като не е необходимо за изпълнение на дейностите от предмета на поръчката.

Сходен случай на нарушение при процедура за строителен надзор е изискването участникът, в т.ч. лицето от екипа му, упражняващо технически контрол по част „Конструктивна“, да има застраховка „Професионална отговорност“, съгласно чл. 171, ал. 1 от ЗУТ. Съгласно чл. 5, ал. 6 от Наредбата за условията и реда за задължително застраховане в проектирането и строителството лицата, упражняващи технически контрол по част „Конструктивна“ на инвестиционен проект, застраховат професионалната си отговорност, ако оценката за съответствие на инвестиционния проект не е извършена от консултант. Тъй като предметът на процедурата е именно за избор на консултант за извършване на тази дейност, застраховката по чл. 5, ал. 6 от цитираната наредба не е необходима. Предвид изложеното изискването за застраховка и на предложения експерт за технически контрол по част „Конструктивна“ (в допълнение на застраховката на участника – консултант) е незаконосъобразно и необосновано ограничава участието на лицата в процедурата, тъй като не е необходимо за изпълнението на 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 и/или неотнормирани спрямо отговорностите, предвидени за съответния експерт при изпълнението на поръчката. Същите отговорности биха могли да бъдат поети и изпълнени от експерти с по-ниска и/или различна квалификация и опит, без това да се отрази на качеството на изпълнение.

Примери за незаконосъобразно изискване е лицата от проектантския екип да притежават висше образование с придобита образователна степен „магистър“ и пълна проектантска правоспособност. Съгласно действащото законодателство, пълна проектантска правоспособност може да се придобие и от лица с придобита образователна степен „бакалавър“. В тази връзка изискването ограничава участието на икономическите оператори, разполагащи с необходимите експерти с висше образование, степен „бакалавър“ или еквивалентна и със задължителната за дейността правоспособност, за да изпълнят предмета на поръчката.

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

Сходни с посоченото отклонение са изискванията инженерът по материалите да е строителен инженер или да притежава висше образование, специалност „Пътно строителство“ или „Транспортно строителство“, или „Промислено и гражданско строителство“, или „Строителство на сгради и съоръжения“, или инженер химик или аналогична специалност. Няма конкретни нормативни изисквания относно професионалната квалификация на лицата, осъществяващи контрол върху качеството на изпълнение на строителството и за съответствие на влаганите в строежите строителни продукти със съществените изисквания за безопасност. В тази връзка подобни изисквания необосновано ограничават участието в поръчката на лица, които притежават професионална квалификация за изпълнението на функциите на инженер по материалите, но са завършили друга специалност – например управление на строителството, хидротехническо строителство, хидромелиоративно строителство и други, в учебните планове на които е предвидено обучение за

състава, структурата, физико-механичните свойства и методите за изпитване и оценка на строително-техническите качества на строителните материали и изделия, респективно притежават квалификация, различна от строителен инженер.

Друг подобен пример е отговорникът по контрола на качеството да е с образование и професионална квалификация, отговаряща на изискванията на чл. 163а, ал. 2 от ЗУТ. Законът за камарата на строителите и ЗУТ не се съдържат изисквания лицата за контрол върху качеството да са инженери или с квалификация по чл. 163а, ал. 2 от ЗУТ, поради което лица с различна от изискуемата квалификация могат да придобият знания и сертификат за контрол върху качеството в строителството. Следователно подобно ограничение на кръга на лицата, които могат да изпълняват изискуемата от възложителя позиция, необосновано и незаконосъобразно ограничава стопанските субекти, имащи правото и разполагащи със съответния компетентен експерт за изпълнение на поръчката.

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

Установихме и случаи, в които изискванията към предложените експерти са незаконосъобразни – твърде завишени и/или несъответстващи на предмета и дейностите по поръчката. При една от проверените поръчки са поставени множество на брой изисквания към експертите, като брой на изпълнените дейности; опит в различни и с множество характеристики дейности; близки като съдържание и смисъл условия, които са обособени като самостоятелна група изисквания и др. Подобни изисквания в своята съвкупност имат ограничителен характер. В цитирания случай ограничителен и необоснован характер има завишеното изискване за броя на изпълнените дейности, условието опитът на някои от експертите да има международен характер и неяснотата на условията на сходните като съдържание и смисъл изисквания.

В проверяваните поръчки установяваме и нарушения, както по отношение на броя на изискуемите експерти, така и относно обема на реализирания от тях опит, като:

- в друга поръчка установихме непропорционално изискване относно професионалната квалификация и опита на експертите, с които следва да разполагат участниците. Възложителят е изискал осигуряване на петима експерти с професионална компетентност в сферата на туризма, организирането на публични събития и др., всеки от които да е взел участие в организирането на минимум 10 събития. Броят на събитията, които следва да се докажат като опит, не е пропорционален на целта на изискванията, а именно да се докаже, че лицата имат квалификацията и опита да изпълнят поръчката.

Специфичен случай на нарушение е заложено от възложителя допълнително изискване ръководителят екип да притежава специфичен опит на ръководна позиция (ръководител или еквивалент) в изпълнението на един проект/договор за услуги за предпроектни проучвания в сектор „околна среда“. В цитирания случай възложителят е поставил и друго изискване за опит към ръководителя на екипа, а именно същият да е участвал в един проект/договор за изготвяне на програма за качеството на атмосферния въздух. Предметът на поръчката е свързан с изработване на актуализация на общинската програма за качество на атмосферния въздух и не включва дейности по изпълнение на услуги за предпроектни проучвания. Условието за сходен опит при изпълнение на предпроектни проучвания в сектор „околна среда“ е необосновано и неотносимо към характера и вида на дейностите, включени в предмета на възлаганата поръчка и ограничава участието на лица, които не притежават опит в предпроектните проучвания, но са участвали в изготвяне на програма за качеството на атмосферния въздух.

В друга процедура за изграждане на ПСОВ за експерт „Пътно строителство“ от екипа за изработване на работния проект се изисква да има опит в разработването на поне един проект за реконструкция или изграждане на ПСОВ. Качеството на опита в изготвянето на проекти по част „Пътна“ не е в зависимост от това дали опитът е придобит при изготвянето на проект за реконструкция или изграждане на ПСОВ или при проектиране на път от пътна мрежа например. Следователно специфичният опит, който се

изисква в конкретния случай, не е индикатор за професионалната компетентност на съответния експерт и е неотносим белег за преценка дали експертите са годни да изпълнят възложените им дейности. Поставеното изискване не е съобразено със задачите (дейностите), които ще изпълнява този експерт, а именно проектиране по част „Пътна“ и затова поставя в по-неблагоприятно положение участниците, които разполагат с експерти, придобили опит в проектирането на път, но той не е във връзка реконструкция или изграждане на ПСОВ и е релевантен към изпълнението на предвидените дейности в предмета на възлагането.

Сходно неотносимо изискване установихме и за експерт „Ландшафт“ по част „Вертикална планировка“, за който се изисква да има опит в разработването на поне един проект за реконструкция или изграждане на ПСОВ. В техническите спецификации не са указани специфики и не са идентифицирани конкретен елемент от предмета на възлагане, дейности или резултат, които да налагат опита при проектиране от експерт „Ландшафт“ по част „Вертикална планировка“ да е придобит по проект за реконструкция или изграждане на ПСОВ. В тази връзка, качеството на опита в изготвянето на проекти по част „Вертикална планировка“ не е в зависимост от това дали е придобит при изготвянето на проект за реконструкция или изграждане на ПСОВ или при друг проект. Поставеното изискване не е съобразено със задачите (дейностите), които ще изпълнява този експерт и необосновано ограничава участието на икономическите оператори в процедурата

#### **- Изисквания, водещи до неравно третиране на различните видове участници**

Продължават да се срещат случаи на незаконосъобразни изисквания в случай на участия на обединения. В поръчка с предмет строителство установихме, че е поставено изискване при участие на обединения всички членове на обединението, които ще извършват строителство да са вписани в ЦПРС. Изискването всеки член на обединението да е регистриран в ЦПРС необосновано ограничава възможностите за участие на субекти, които не разполагат със съответната регистрация в ЦПРС, но имат право на основание чл. 3, ал. 3 от ЗКС да участват в изпълнението на строително монтажни дейности, съвместно с регистрирано по надлежния ред лице.

#### **- Други незаконосъобразни изисквания**

В поръчка за строителство в образеца на техническо предложение възложителят е изискал участниците в процедурата да предложат срок за изпълнение, който включва и дейности по въвеждането на обекта в експлоатация с Акт обр. 16. Цитираната дейност не е в правомощията и не представлява правно установен ангажимент на строителя и той не влияе върху срока за съставянето му. Независимо, че този срок не е обект на оценка съгласно утвърдената методика, която предвижда оценяване на срока за проектиране и срока за СМР, в чл. 5, ал. 1 от проекта на договор е предвидено, че оферираният общ срок за изпълнение на договора е част от условията, с които изпълнителят е обвързан. В тази връзка, изискването за оферирание на срок за изготвяне на документи за въвеждане на обекта в експлоатация е необосновано и не позволява на участниците да посочат обоснован и изпълним срок за реализиране на съответната дейност, поради което същото има възпиращ характер.

Установихме и два идентични случая при процедури на договаряне без предварително обявление, открити на основание чл. 79, ал. 1, т. 1 от ЗОП. Поканата за участие в договарянето е изпратена само до един икономически оператор, като не е изпратена и до други лица, въпреки че основанието по чл. 79, ал. 1, т. 1 от ЗОП не определя конкретен икономически оператор, който следва да изпълни поръчката. Следователно в съответствие с принципа за свободна конкуренция по чл. 2, ал. 1, т. 2 от ЗОП възложителят е длъжен да осигури изпълнението му, поканвайки повече от едно лице да участва в процедурата. Изпращайки покана до един икономически оператор, възложителят е предоставил на това лице предимство без правно основание. Непоканените лица нямат право да участват в процедурата.

При извършените през 2019 г. одити сме установили общо 39 случая на ограничителни изисквания, както следва:

Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020	4
Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020	26
Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020	6
Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020	3

#### 1.4. Незаконосъобразна методика за оценка на офертите

**Нередности по т. 10 и т. 11 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.**

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

Установените нарушения 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, при които присъждането на точки е свързано не с предмета на поръчката, а с офертите на другите участници.

Случаите на незаконосъобразна практика за **допълнително оферирание** са налице, когато възложителят е изискал предложения, които съдържат: допълнителни дейности и/или функционалности *извън* техническите спецификации и/или технически предимства, които гарантират качествен ефект от прилагането на техниката, механизацията и материалите; функционални или естетически характеристики *с добавена стойност*; иновативни характеристики или иновативни търговски техники и условия и др.

В проверяваните поръчки възложителят не е посочил примерни характеристики на надграждащите или допълнителните елементи/дейности, или ги е указал по начин, от който също не става ясно какво ниво на техническото предложение ще се приеме за надвишаващо изискванията на възложителя и при какви качествени измерители ще се оцени като осигуряващо по-добро качество – напр. които постигат по-ефективен краен резултат и повишаване качеството на изпълнение на проекта; които осигуряват по-добро качество и устойчивост на материалите; гарантират по-голяма безопасност, ефективност и дълготрайност; включват оптимизиране и максимизиране на експлоатационните качества на обекта на поръчката и др. В някои случаи подобни елементи на оценка, напр. „иновативни търговски техники и условия“ не са свързани с предмета на поръчката –строителство, тъй като не са относими към

измерването на качеството на изпълняваното СМР. В други случаи качеството „иновативност“ е неотнормисимо към предмета на поръчката, тъй като дейностите, които следва да бъдат изпълнени са нормативно определени – дейности за строителен надзор и др.

Незаконосъобразни методики за оценка са налице и когато се оценява система за организация и управление на човешките ресурси чрез наличието на определени от възложителя надграждащи обстоятелства, всяко от които носи допълнителни точки. Подобни обстоятелства са разпределение на експерти на ниво отделна задача; предложени механизми за вътрешен контрол и мониторинг, които гарантират качествено изпълнение на строителството; мерки за избягване на аварии и др. В одитираните процедури за описаните надграждащи обстоятелства не са налице указания или поясняващи критерии по какъв начин ще се преценява наличието или липсата на допълнително качество на изпълнението, които да дават възможност да бъдат сравнени и оценени обективно техническите предложения в офертите в частта организация на персонала, на който е възложено изпълнението на поръчката.

Друг пример за незаконосъобразни методики е присъждането на допълнителни точки при предлагане на допълнителни експерти, чиито функции не следва да се припокриват с тези на основните експерти, и е налице *допълване и принос за качествено постигане на резултатите от дейността*. В документациите възложителите не определят критериите, по които ще се оценяват приноса и качеството на резултатите, постигнати въз основа на предложените допълнителни експерти. От изискванията в тези методики не става ясно как ще прецени участникът при подготовката на предложението си, а впоследствие и комисията при оценката му, дали допълнителните експерти ще допринесат за различни в качествен аспект резултати.

Установихме случай, в който описанието и изискванията на показателите за оценка предполагат получаването на технически оферти, съдържащи различни по същността си предложения, в това число мерки, способности, методи и резултати. Това води до невъзможност за съпоставяне и сравнение на офертите, тъй като методиката не съдържа информация за критериите, които ще се използват при оценката. Освен това не са налице достатъчно указания за подготовка на самите предложения за изпълнение на поръчката.

Идентичен случай е налице, когато се оценява „срок на доставка“ и „срок за рекламации“ при липсващо описание и/или изисквания към начина за формиране на предложенията – в дни, часове или минути. В резултат на това се допуска получаването на несравними предложения за изпълнение на поръчката, за които не е ясно по какъв начин ще бъдат приложени формулите за оценка.

Специфичен случай на подобно отклонение е налице и при оценката на предложения за „гаранционен срок“, който участниците сами следва да определят като процент от относителния обем на дейностите по съответните части на проекта, въз основа на данните за предвиденото изпълнение. В конкретния случай, тежестта на съответния гаранционен срок зависи от този относителен обем в процент, който възложителят не е определил изначално, а зависи от разбирането на всеки икономически оператор и по този начин не е осигурил на участниците достатъчно информация за приложимите правила при определяне на оценката.

Установихме и методики, при които като оценъчни критерии са използвани понятия, за които липсват дефиниции или дадените от възложителя определения не дават указания за съдържанието на техническите предложения и реда за оценка. Подобни оценъчни понятия са „ясно“, „подробно“, „формално“, „адекватно/относимо“, „качествен ефект“, „иновативен и ефективен“, „напълно обезпечена“, „пълно описание“, „ефективна само в отделни свои части“, „повърхностна“, „недостатъчно ясно изразена и аргументирана“, „в достатъчна степен“, „като цяло е слабо обоснована и аргументирана“, „недвусмислено“ и др.

Дори и за част от оценъчните понятия да са дадени дефиниции, напр. възложителят е посочил определения за „иновативен и ефективен“, „адекватно/относимо“, „качествен ефект“, „несъществен пропуск“ и др. същите са формулирани чрез използването на други неясни изрази, предполагащи субективна преценка, напр. „някакъв нов или значително подобрен продукт“, „ефективността е



свързана с целесъобразността на действията“, „в най-общия смисъл“, „което напълно съответства“, „възможно най-качествените“, „най-дребни детайли“, „описан мотив“ и др.

Може да се приведе пример с дефиницията на понятието „несъществен пропуск“. Според възложителя това състояние е налице, когато „липсващата информация може да бъде установена от други факти и информация, посочени в офертата на участника“. На практика дефиницията описва две взаимно изключващи се състояния – от една страна информацията липсва в офертата, а от друга може да бъде установена от друга информация, посочена в същата оферта на участника.

В някои от одитираните поръчки установихме методики за оценка, които предвиждат присъждане на точки в зависимост от пълнотата на описанието предложението. С максимален брой точки се оценява предложението, което обосновава отлично качество на организацията за изпълнение, водещо до постигане на целите и резултатите от поръчката, а по-малък брой точки по съответните скали за оценка получава предложението в зависимост от броя на пропуските в описанието на дейностите и свързаните с тях: конкретни мерки, способности и методи на организация на работа. До същия резултат водят и методики, в които се оценява разпределението на експерти (кой какво ще изпълнява) на ниво отделна задача, т.е. оценява се подробността на описанието „на ниво отделна задача“, а не на конкретни качествени характеристики на офертите по чл. 70, ал. 4 от ЗОП.

Друг пример за подобни методики е оценката на предложението, когато предложената организация на работа е „повърхностна“, „недостатъчно ясно изразена и аргументирана“ и др. Присъждането на точките се определя и чрез използването на неясни оценъчни понятия.

При този вид методики не се държи сметка на нормативната забрана за оценяване организацията на изпълнение чрез оценка на пълнотата и начина на представяне на информацията в документите.

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

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

Специфична група са нарушенията в методики за оценка при процедурите за инженеринг (проектиране и строителство), при които в показателите за оценка на офертите не са включени характеристики, относими към дейност проектиране от предмета на поръчката, с което е нарушен чл. 70, ал. 9 от ЗОП.

Друга група нарушения са свързани с присъждането на по-малък брой точки, не въз основа на предварително заложен в методиката за оценка изисквания, а с офертите на другите участници.

В един от случаите е предвидено по-малък брой точки да се присъждат, когато комисията установи, че предложените операции/дейности в рамките на изпълнението не гарантират устойчивост и/или високо качество спрямо тези, предложени в офертите, оценени с максимален брой точки. Заинтересованите лица няма как да знаят на каква база ще бъдат оценявани предложението им в съответната част, тъй като това ще е ясно едва по време на работата на оценителната комисия.

**- Формулиране на показатели за оценка, които представляват изисквания за подбор на участниците**

Установихме случаи и на неправомерно смесване на критерии за подбор с показатели за възлагане, например: налични системи за управление на качеството и/или предложени мерки за опазване на

околната среда, включително такива, свързани с подобряване системата за управление на околната среда.

**- Присъждане на точки за предложения, които не отговарят на изискванията на техническата спецификация или други условия, поставени от възложителя**

Съгласно чл. 107, т. 2, б. „а“ от ЗОП подобни предложения подлежат на отстраняване.

В някои от проверяваните процедури е налице припокриване на част от изискванията към офертите – осигуряване на експерт за контрол на качеството, посочване на мерки за опазване на околната среда и др., и обстоятелствата, които водят до присъждане на допълнителни точки по съответния показател – осигуряване на допълнителен експерт в това число по контрол на качеството; предотвратяване на замърсяване на околната среда (почва, въздух и др.); управление на строителните отпадъци, мерки за недопускане на разпиляване, разсипване или друга форма на разсипване на строителни отпадъци; мерки за събиране и извозване на битовите и строителните отпадъци и др. Част от тези обстоятелства, които се оценяват са и задължителен елемент от съдържанието на офертите съгласно техническите спецификации. Предвид това потенциалните участници не разполагат с информация в кои конкретни хипотези предложенията им подлежат на оценяване с по-малък или по-голям брой точки като отговарящи на спецификацията и методиката и в кои случаи офертите ще бъдат отстранени от участие, като неотговарящи на изискванията. В допълнение, подобни методики дават възможност участник, чиято оферта не отговаря на условията и изискванията на възложителя, да участва във всички етапи на процедурата и дори да бъде определен за изпълнител на поръчката, в нарушение на чл. 107, т. 2, буква „а“ от ЗОП.

Примери за подобни нарушения са налице и когато се оценява: организация на работа, която е слабо ефективна и опорочава срока и качеството на изпълнението; предложение, което не съдържа технически параметри относно строителните продукти и/или материали, въпреки, че възложителят изисква същите да са налични в техническите оферти, за да бъдат допуснати до оценка; характеристики, насочени към ограничен брой от ползвателите на сградата, въпреки задължителното изискване на възложителя е достъп до сградата да се осигури на всички потребители; предложение, което не отчита спецификите на поръчката, въпреки изискването на възложителя офертата да е съобразена с предмета и особеностите на поръчката; предложение, което не спомага за навременното и качествено постигане на целените резултати; предложени последователност и взаимнообвързаност на строителните дейности/работи, които не са съобразени с предложени от участника срок и които не гарантират навременно и качествено изпълнение на поръчката; липсата на мерки, способности и методи за организация и ресурсна обезпеченост на дейностите, въпреки че същите са задължителни, за да бъдат допуснати офертите до оценка и др.

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

В допълнение към изложените групи отклонения се срещат и методики, при които в указанията за присъждане на точките възложителят е посочил разграничение по скала, съгласно която оценява опита на експерта в брой изпълнени проекти, като „над 2 до 9 включително“ се присъждат 2 точки, а над 10 обекта – 5 точки. Не е указано в коя категория ще попадне предложението и колко точки ще се присъждат, ако обектите, в които е участвало лицето са конкретно 2 или 10 на брой. Идентичен случай е налице и когато в указанията за присъждане на точките възложителят е посочил разграничение по скала, съгласно която оценява общия професионален опит на експерта, като „до 4 години включително“ се присъжда 1 точка, „над 4 до 9 години включително“ – 4 точки и над 10 години – 10 точки. Не е указано в коя категория ще попадне предложението и колко точки ще се присъждат, ако

общият професионален опит на лицето е над 9 и 10 години включително. Следователно, в тези части методиките не осигуряват на участниците достатъчно информация за правилата, които ще се прилагат при определяне на оценката по показателя.

Установили сме и случаи, при които съгласно предвидените скали за оценка, оферта с по-ниска професионална компетентност на персонала би могла да получи еднакъв брой точки с оферта с по-висока професионална компетентност на персонала, т.е. предложеният начин на оценка не гарантира реална конкуренция на участниците. Методиката за оценка в случая се използва само за целите на оценката, но не и да се оценят реалните качества и предимства на отделните технически предложения.

При извършените през 2019 г. одити сме установили общо 34 случая на незаконосъобразна методика за оценка на офертите, подобни на описаните по-горе:

Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020	1
Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020	30
Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020	1
Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020	2

### **1.5. Неизпълнение на задължението за разделяне на предмета на поръчката по обособени позиции**

**Нерядност по т. 3 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.**

Установихме случай, в който в предмета на поръчката са включени няколко типа дейности, които представляват интерес за различни групи икономически оператори. Тези дейности са разделени технически, икономически и функционално, съответно поотделно отговарят на изискването за „обособена позиция“. В решението за откриване на процедурата аргументите на възложителя за липсата на обособени позиции са насочени към една част от дейностите по поръчката, които са еднородни, а именно основния предмет на поръчката – по анализ и оценка на активите. За другата част от дейностите – организиране на кръгла маса и по подготовката на публикации липсват аргументи. Следователно не е изпълнено задължението за посочване на причините за липса на обособена позиция за целия предмет на поръчката.

При извършените през 2019 г. одити сме установили 1 случай, подобен на описания по-горе, по Оперативна програма „Околна среда“.

### **1.6. Отклонения, свързани с техническите спецификации и предмета на поръчките**

**Нерядности по т. 10, 11 и т. 12 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.**

Формулирането на незаконосъобразна техническа спецификация и/или незаконосъобразен предмет на обществената поръчка по същността си представлява обстоятелство, което необосновано ограничава участието на лицата в процедурата, т.е. налице е разубеждаващ ефект за потенциалните участници/кандидати в процедурата за възлагане на обществена поръчка.

Нарушенията по т. 10, 11 и 12 от цитираните насоки могат да се обособят в две подгрупи, а именно - незаконосъобразна техническа спецификация и ограничителен предмет на обществената поръчка.

По отношение на техническите спецификации установихме два случая на често срещаната през годините незаконосъобразна практика за употребата на конкретни стандарти при подготовката на количествени сметки за доставки без възложителят да е добавил, че ще приеме доставки на артикули, съответстващи на еквивалентни на изискуемите стандарти.

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

Примери за това са случаи, в които предметът на обществената поръчка обхваща доставка на разнородни по характер артикули – канцеларски материали, компютърно оборудване, обзавеждане, ученически помагала и литература, текстилни изделия. Възложителят в подобни случаи необосновано е определил предмета на поръчката без разделянето му на позиции или възлагането му в различни обществени поръчки, позволяващи участието за определена част от предмета с оглед спецификата на доставките. По този начин и с обединяването на различни по същността си доставки в един предмет на обществена поръчка възложителят е ограничил възможностите за участие на икономически оператори, които са годни да извършат доставка само на част от артикулите.

Друг пример за подобни нарушения са случаите, в които в предмета на една обособена позиция са групирани доставки по разнородни критерии – мебели, бяла и черна техника, компютри, строителни електроуреди, ученически пособия, офис оборудване и др., без възложителят да отчете обстоятелството, че поради спецификата на тези стоки и техническите им параметри, доставката представлява интерес на различни икономически оператори. По този начин икономическите субекти не биха могли да обезпечат самостоятелно очакваното изпълнение по съответната позиция.

Специфичен случай на нарушение е налице, когато в предмета и прогнозната стойност на поръчки за строителство се включват доставки или услуги, които не са необходими за неговото изпълнение. Конкретен пример за това са поръчки, в които количествено-стойностни сметки към техническите спецификации за строителните обекти включват доставки и монтаж на ученическо и спортно оборудване. Посочените доставки не са относими и необходими за изпълнението на основния предмет на поръчката по извършване на строителството. Те представляват интерес на различен кръг стопански субекти и предпоставят наличието на специфичен опит, икономически и технически възможности. Доставките на оборудване е следвало да бъдат възложени самостоятелно по реда, съответстващ на общата стойност на идентичните или сходни доставки на възложителя през съответния период, при спазване на принципите по чл. 2, ал. 1 от ЗОП.

При възлагане на строителство установяваме, че в предмета на поръчката се включват СМР на повече самостоятелни обекти, които са с различни групи и/или категории строежи – т.е. за тях се изисква различна правоспособност. По този начин необосновано се ограничава участието на лица, които имат правоспособност да изпълнят само част от обектите, включени в предмета на поръчката. Съгласно приложимото право регистрацията за определена група строежи в дадена категория не дава право на икономическия оператор да извършва дейност и по отношение на обекти от останалите групи строежи в тази категория. Ето и пример от нашата практика: в предмета на поръчката са включени два вида обекти – на благоустройствената и на транспортната инфраструктура. На практика дейностите по благоустрояване – възстановяване и обособяване на градска среда с пешеходна зона (включително озеленяване), се различават от тези за рехабилитацията на улици, включващи реконструкция на улично платно и прилежащи тротоари. Дейностите от предмета на поръчката се отнасят до различни видове строителни обекти, представляващи различни групи строежи. Същите не са и взаимно свързани, тъй като са разделени технически, икономически и функционално, съответно поотделно отговарят на изискването за „обособена позиция“.

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

При подобни поръчки (с предмет СМР на няколко строежа/обекта, представляващи различни групи и/или категории строежи) формулирането на едно изискване за регистрацията в ЦПРС за една група и

категория строежи, не елиминира наличието на необосновано ограничение. И в този случай възложителят е обединил в предмета на поръчката дейности, които представляват интерес на икономически оператори с различна професионална способност изискуема по силата на ЗКС. Например в предмета на поръчката по едната обособена позиция има 6 (шест) обекта, които попадат в различни категории и група строежи – 4 (четири) обекта втора група, четвърта категория, и 2 (два) обекта – втора група, втора категория. Изискването участниците по тази обособена позиция да са регистрирани само втора група, втора категория строежи в ЦПРС необосновано пречатства в процедурата да подадат оферта лица, които са регистрирани втора група, четвърта категория строежи, т.е. имат пряк интерес да изпълнят част от предмета на поръчката по позицията.

Специфични случаи на ограничителен предмет на обществена поръчка е неясно определеният предмет на възлагане. В поръчка за проектиране, строителство и авторски надзор установихме, че не са посочени съществени индивидуализиращи белези, свързани с предмета на поръчката и съответните подобекти, които трябва да се проектират и построят – брой на жилищните помещения в една сграда, размерите им, брой стаи и т.н., което затруднява участниците при изготвянето на КСС, предвиждането на необходимите материали, механизация и ценообразуването във връзка с подготовката на офертите им.

В друг случай предметът на поръчката е описан чрез използването на термини със субективен характер, като: „ярки цветове“, „отлична покривност“, „здрав полипропилен“, „лесно закрепване“, „висококачествена дървесина“, „добра покривност“, „лесни за измиване“, „голяма гъвкавост“, „висока износоустойчивост“, „пресъздава оригинала с точност и детайлност“, „голяма здравина и якост“, „голяма издръжливост“. В този случай предметът е формулиран общо, без да са дадени точни и обективни указанията какви следва да бъдат характеристиките на доставяните артикули.

Установихме и няколко случая, в които липсват конкретни параметри или характеристики на доставките, от които да става ясно какви са техническите изисквания към подлежащите на доставка артикули в предмета на поръчката. С одобряването на технически спецификации, които не съдържат съществени изисквания към предмета на доставката и водят до неяснота относно качеството и характеристиките на продуктите, се ограничава участието на икономическите оператори в поръчката. Това има разубеждаващ ефект по отношение на потенциалните участници в процедурата.

При извършените през 2019 г. одити сме установили общо 12 нередности относно отклонения, свързани с техническите спецификации и предмета на поръчките, както следва:

Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020	1
Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020	6
Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020	1
Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020	4

### 1.7 Нарушения, свързани с разясненията по документацията за поръчка

**Нередност по т. 9 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.**

Разясненията по условията на поръчката се правят с цел да бъде изяснена волята на възложителя, обективизирана в решението, обявлението или документацията, когато има неяснота, неточност или др. такива при формулиране на условията на обществената поръчка. С разяснения не могат да се внасят съществени изменения в условията на поръчката. Когато същите се отнасят до критериите за подбор или други условия, изискващи промяна в офертите на участниците, промените следва да бъдат

извършени по изискуемия от закона начин с обявление за изменение или допълнителна информация, вместо с разяснения, като се удължава и срокът за получаване на оферти.

Нарушенията по т. 9 от цитираните насоки могат да се обособят в две подгрупи:

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

Примери за първата група отклонения са случаите, когато с разяснения възложителят е: въвел ново изискване за стойност на извършената услуга, с която се доказват техническите възможности, т.е. определил е нов критерий за подбор, който не се съдържа в обявлението и документацията; променил е изискване за опит, като е допуснал покриването му да бъде изпълнено с повече от 1 обект с по-малка дължина на съответната конструкция; отпада едно от изискванията към експерт юрист, а именно – изискване за опит в оценка на инвестиционни проекти и/или упражняване на строителен надзор; променя на допустимите специалности, които предложените експерти следва да са завършили, за да отговарят на критериите за подбор.

Пример за втората група нарушения е установен от нас случай, в който възложителят не е изпълнил задължението за публикуване на отговор в профила на купувача на искане за разяснение, въпреки че искането е постъпило в предвидения в закона срок и за възложителя е било налице задължение за предоставяне на разяснение.

При извършените през 2019 г. одити сме установили общо 4 случая на нарушения, свързани със задължението за даване на разяснения по документацията за поръчка, подобни на описаните по-горе:

Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020	3
Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020	1

## 2. Грешки, свързани с разглеждането и оценяването на офертите

**Нередности по т. 14 и т. 17 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.**

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

**Грешките при разглеждането и оценяването на получените оферти при обществени поръчки, възложени по реда на ЗОП (в сила от 15.04.2016 г.), са приблизително 19 % от общия брой на установените отклонения по този закон.**

В резултат на извършените през 2019 г. проверки сме установили следните нередности:

**- определеният за изпълнител участник не отговаря на първоначално обявените от възложителя изисквания, но в резултат на пропуски в работата на комисията е допуснат до участие и оценка – нарушение по т. 14 от Насоките на ЕК**

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. В тези случаи въпреки пропуските в офертите на изпълнителите същите не са отстранени от участие и с тях е бил сключен договор.

Установихме процедури, в които участникът не е доказал съответствие с критериите за подбор относно: изпълнение на дейности по всички части, предвидени в обособената позиция, за която участва; изискуем брой и вид изпълнени дейности, както и относно стойност, референтен период и предмет на дейността; опита на участника в дейностите по проектиране и СМР и др.

В друг случай при процедура за строителство участникът, избран за изпълнител, е декларирал в ЕЕДОП опит в изпълнение на строителство, идентично или сходно като дейност с предмета на поръчката – изграждане на сграда с обществено предназначение, без обаче да е посочил данни за обема на разгърнатата застроена площ или за капацитета на местата за посетители, които са част от заложените критерии за подбор, както и за публично достъпните източници на информация, които да доказват изпълнението на дейностите и съответствието с критериите за подбор на възложителя.

Друг пример за нарушение е представянето на оферта, в която общият срок за изпълнение не съответства на сроковете за изпълнение на конкретни дейности, заложен в линейния график, поради което офертата не отговаря на изискванията на възложителя.

В друга процедура установихме, че за един от артикулите, подлежащи на доставка, избраният изпълнител е предложил единична цена, която надвишава максимално допустимата цена, определена от възложителя. Комисията не е констатирала посоченото несъответствие и не е предложила участника за отстраняване на офертата като неотговаряща на изискванията. Специфичното в тази поръчка е, че друг участник е бил отстранен от участие в процедурата, тъй като предложената от него единична цена за същия артикул надвишава максимално допустимата от възложителя. Следователно освен, че избраният за изпълнител участник не отговаря на изискванията на възложителя, същият е третиран по-благоприятно от отстранения участник и е налице неравно третиране на участниците.

Установени са 10 случая на нередности по т. 14 от Насоките на ЕК по следните оперативни програми:

Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020	1
Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020	8
Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020	1

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

Посоченият тип нарушение сме установили в поръчка, в която опитът на експертите от екипа за изпълнение се оценява, като точки се присъждат за продължителност на опита и за броя обекти, в чието изграждане лицата са участвали. Участникът е отстранен, въпреки че е предложил минималният брой експерти, необходим за изпълнението на дейността и за тези експерти са представени документи, удостоверяващи квалификацията и опита им. Условието на поръчката не определят конкретни минимални изисквания към образованието и/или опита на лицата. За участник, който не доказва допълнителните условия за опит на експертите, се предвижда присъждането на 1 точка, но не и отстраняване от участие.

В друга процедура установихме, че участникът е отстранен, тъй като в ЕЕДОП не е посочил уникален номер на поръчката, по която участва. Липсата на уникален номер на поръчката в ЕЕДОП, не представлява нередовност, за която участникът да подлежи на отстраняване, тъй като волята на лицето за участие в конкретната процедура е ясна.

Подобен пример за отстраняване на изцяло формално основание е и поради несъответствие с изисквания, свързани с оформянето на предложението за изпълнение – подпис на лицето на всяка страница, посочване на името и фамилията му, както и печат. Установихме, че страниците на техническото предложение са последователно номерирани, като на последната страница се съдържат всички изискуеми реквизити. Отсъствието им на предходните страници не пречи възможността да се разгледа и оценени предложението за изпълнение по същество. Наличието на правно обвързващ подпис в края на предложението, удостоверява волята за представляващия участника в процедурата.

Установихме и случай на отстраняване, тъй като предложените основни експерти не фигурират в списъка от лица, с които участникът осъществява дейностите по строителен надзор, който е неразделна част от удостоверението за правоспособността му. Отстраненият участник е предложил екип за изпълнение на поръчката към техническите си оферти по трите позиции, с което е изпълнил

изискването за осигуряване на основния екип от експерти. От една страна в документацията за участие не е определено изискване всички експерти да са част от удостоверението за изпълняване на дейността по строителен надзор, а от друга към момента на подаване на офертата отстраненият участник не изпълнява дейностите от предмета на поръчката, за да се изисква лицата, с които участва в процедурата, да са включени в списъка към удостоверението за изпълняване на дейности по строителен надзор. Следователно участникът е отстранен неоснователно и на ново, липсващо в документацията по поръчката условие.

Специфичен случай на нарушение е отстраняване на участник-обединение, поради особености в процентното разпределение на дейностите между съдружниците в обединението (95%/5%). Комисията и възложителят са приели, че участникът, който ще извършва строителни дейности, не може да има 5% участие в изпълнението на поръчката. В условията на поръчката липсват изисквания или условия, от които да е видна каква част от предмета на поръчката заемат строителните дейности. В този случай участникът е отстранен неоснователно и на ново, липсващо в документацията по поръчката условие.

Друг случай на нарушение установихме в поръчка за осигуряване на самолетни билети за превоз на пътници и багаж, в която участник е отстранен с мотиви, че техническото му предложение не включва план-график за организация на работата съгласно изискванията на техническата спецификация. От офертата на отстранения участник е видно, че техническото предложение съдържа описание на дейностите и сроковете за реализацията им, комуникация с възложителя и отговорни лица, което представлява изпълнение на изискването за план-график, поради което участникът е отстранен неоснователно.

Установихме и случай на отстраняване на участник с мотиви, че не е изпълнил изискването за представяне на доказателства за поетите от предложението подизпълнител задължения, въпреки че в офертата на отстранения участник са приложени документи, изразяващи волеизявленията на участника и подизпълнителя да участват заедно в поръчката. В офертата на участника са налични информация и данни за дела и конкретните дейности, които подизпълнителят и участникът ще изпълняват, с което са изпълнени изискванията на чл. 66, ал. 1 от ЗОП.

Нарушение установихме и в поръчка за строителство, в която е отстранен участник, тъй като не отговаря на изискване за опит в строителство, еднакво или сходно с предмета на поръчката. Спецификата в случая произтича от факта, че комисията и възложителят неправилно са преценили, че участникът не може да доказва изискването за опит в изпълнението на сходни с предмета на поръчката дейности чрез опита на лице, предложено за подизпълнител. Възложителят е приел, че разпоредбите на ЗОП не предвиждат подобна възможност. В случая лицето, с чийто опит се доказва изпълнение на изискванията на възложителя, ще участва в изпълнението на поръчката, като лицето е представило ЕЕДОП и изискуемите документи за съответствие с изискванията на възложителя и ЗОП. Следователно налице са всички предвидени в законовите разпоредби изисквания за позоваване на капацитета на третото лице и участникът е отстранен в противоречие със ЗОП.

Друг участник е отстранен с мотив, че представената писмена обосновка не се съдържа достатъчно доказателства, обосноваващи наличието на обстоятелствата по чл. 72, ал. 2 от ЗОП, подкрепящи направеното предложение. При прегледа на обосновката на участника установихме, че приложените анализи на единичните цени отговарят на правилата за ценообразуване на строителни и монтажни работи и съдържащата се в анализите информация не кореспондира със заключенията на оценителната комисия, поради което участникът е отстранен неоснователно.

В друга процедура участник е отстранен неоснователно, тъй като той и двама от експертите му са доказали изискуемия опит. Ние установихме, че комисията е разполагала с необходимата информация, за да прецени съответствието на участника и експертите му с всички поставени от възложителя изисквания, тъй като документите, удостоверяващи минималните изисквания са представени на комисията в рамките на същата процедура, но по друга обособена позиция. Изискванията на възложителя за съответните позиции са еднакви, като участникът се позовава на едни и същи обстоятелства, за да докаже изискванията на възложителя. Мотивите на комисията за липса на



информация и доказателства, удостоверяващи съответствието с минималните изисквания на възложителя са неоснователни и участникът е незаконосъобразно отстранен.

Особен случай на нарушение установихме при отстраняване на участник с мотиви, че същият не е представил доказателства, че предложената от него приблизително 5 пъти по-ниска цена за тонери се отнася за доставка на оригинални тонери с определена марка, каквото е заложеното изискване. На основание чл. 104, ал. 5 от ЗОП комисията е изисквала от отстранения участник да потвърди, че предложението му се отнася до оригинален консуматив, отговарящ на изискванията на възложителя. Участникът е потвърдил офертата си, като отново е приложил техническото си и ценово предложения. Според комисията разяснението не обосновава доставката на оригинални тонери, налице е недопустимо смесване на прилагането на чл. 72 и чл. 104, ал. 5 от ЗОП и с допълнително представената информация участникът не е доказал доставката на оригинални тонери. Посоченото в протоколите от работата на комисията основание за отстраняване – а именно липса на доказателства за възможността му да достави оригинални консумативи, не съответства на фактите по процедурата, тъй като участникът се е съобразил с указанията на комисията и е потвърдил, че ще достави оригинални тонери. Отстраненият участник е предложил обща цена (за двата подлежащи на доставка артикула), която не надвишава прогнозната стойност на поръчка и същият се е съобразил с условията по процедурата, които допускат и цени равни на 0. В този случай участникът е отстранен неоснователно и при липсващи доказателства за несъответствие на офертата му с изискванията на възложителя или на ЗОП.

Специфичен случай на нарушение установихме и при поръчка за информация и публичност, в която възложителят е сключил договор с класирания на второ място участник. В конкретната процедура и при подписване на договора първоначално класираният на първо място участник е заменил предложен експерт – трето лице с друг експерт, отговарящ на всички изисквания на възложителя. Въпреки това, възложителят е приел, че подобна промяна е недопустима, отказал е да сключи договор и избрал за изпълнител втория класиран участник. От една страна съгласно чл. 65, ал. 5 от ЗОП възложителят изисква от участника да замени посочено от него трето лице, ако то не отговаря на критериите за подбор или основанията за отстраняване от процедурата. Това задължение може да възникне и при подписване на договора, тъй като документи, удостоверяващи критериите за подбор и липсата на основания за отстраняване, се представят задължително при подписване на договора. Следователно аргументът на възложителя, че замяната на трето лице е допустима само в процедурата по чл. 54, ал. 8 и ал. 9 от ППЗОП, е неоснователен. От друга страна, проектът на договор по обособена позиция № 2 допуска в случай на необходимост (болест, смърт, напускане или др. причина) да се извърши промяна, какъвто е и случаят със заменения експерт – възникване на трудово правоотношение с друг икономически оператор. В тази връзка промяната на третото лице с новия експерт е допустима и законосъобразна и възложителят неоснователно не е сключил договор с класирания на първо място участник, т.е. последният е лишен от възможността да бъде изпълнител.

Установени са 12 случая на нередности по т. 14 от Насоките на ЕК по следните оперативни програми:

Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020	2
Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020	5
Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020	4
Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020	1

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

В тези категории попадат нередностите, при които възложителят е сключил договор без предоставяне на актуални документи, удостоверяващи липсата на основанията за отстраняване от процедурата и съответствието с поставените критерии за подбор от участника, класиран на първо място, както и незаконосъобразната промяна на офертите при оценката на предложенията и/или след влизането в сила на решението за избор на изпълнител, които водят и до промяна на предварително обявените условия

по процедурата. Например при подписване на договора за обществена поръчка представените банкова гаранция и застрахователна полица, обезпечавачи доброто изпълнение, не отговарят на изискването да бъдат със срок на валидност 30 дни след датата на изтичане на гаранционния срок.

Специфичен случай на незаконосъобразна промяна в офертата на участника, определен за изпълнител, е извършена в рамките на процедурата по чл. 104, ал. 5 от ЗОП. При него характеристиките на стоките в техническото предложение от офертата на участника, определен за изпълнител, не отговарят на минималните изисквания от техническата спецификация. Вместо участникът да бъде отстранен, комисията е поискала разяснения, в резултат на които той е предложил стоки с технически параметри, които отговарят на изискванията на възложителя. По този начин участникът е променил техническото си предложение. Комисията, респективно възложителят са допуснали изменение на техническото предложение на участника, определен за изпълнител, в нарушение на чл. 104, ал. 5 от ЗОП и същият незаконосъобразно е избран за изпълнител.

При одитите през 2019 г. сме установили общо 2 случая, подобни на описаните по-горе, един по Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020 и един по Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020.

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

**Нередности по т. 23 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.**

При проверките Одитният орган акцентира и върху сключването и изпълнението на договора за обществена поръчка. Извършва се съпоставка на съдържанието на сключения договор и съответствието му с условията на документацията за поръчката и с предложението на участника, определен за изпълнител. Анализира се и начинът, по който договорът за обществена поръчка е изпълнен и по-специално дали приетото от възложителя изпълнение отговаря на заложените условия в договора и в документацията.

**Грешките при сключването и изпълнението на договорите за обществени поръчки, възложени по реда на ЗОП (в сила от 15.04.2016 г.), са приблизително 4 % от общия брой на установените отклонения по този закон.**

**Установените нередности, свързани с изпълнението на договорите, могат да се причислят към категорията на съществено изменение на елементи на поръчката, посочени в обявлението за поръчка или в спецификациите – за нарушения по т. 23 от Насоките.**

Към тази категория нередности могат да се обособят подгрупи в зависимост от същността на установените незаконосъобразните промени, а именно: промяна в срока за изпълнение; промяна на екипа за изпълнение на поръчката и др.

Установени конкретни нарушения от първата група са свързани със закъснение при изпълнение на договора от страна на изпълнителя, без да е начислена неустойка за забава.

Пример за нарушения от втората подгрупа е замяна на един от предложените експерти с нов, който не отговаря на условията за опит на възложителя за този експерт. В допълнение, в конкретния случай е направена и промяна, с която е нарушено и друго изискване, а именно, че едно физическо лице може да изпълнява функциите само на един експерт.

В цитираните случаи е направена преценка, че ако новите условия относно срока за изпълнение, броя, вида и опита на експертите са били част от процедурата за възлагане на обществена поръчка, същите биха могли да привлекат към участие допълнителни участници или биха довели до приемане на оферта, различна от първоначално приетата. Освен това и измененията водят до ползи за изпълнителя, които не са били известни на останалите участници в процедурата, както и на потенциално заинтересованите лица, които не са подали оферти, като например по-дълъг срок за изпълнение, по-малък брой експерти и др.

През 2019 г. Одитният орган е установил 4 нередности, свързани със сключването и изпълнението на договорите за обществени поръчки, възложени по следните оперативни програми:

Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020	1
Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020	1
Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020	2

## **IV.2 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ПО ЗОП (отм.)**

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

Преобладаващият вид на установените нарушения през 2019 г. е свързан с подготовката на обществената поръчка за възлагане и нейното обявяване (при определяне на нейния предмет и избора на реда, по който тя ще бъде проведена, при формулирането на критериите за подбор и възлагане, техническите спецификации), както и при определянето на сроковете за получаване на оферти и за получаване/закупуване на документацията за участие.

**Грешките при подготовката на обществената поръчка, възложени по реда на ЗОП (в сила до 15.04.2016 г.), са приблизително 72,97 % от общия брой на установените отклонения по този закон.**

Тези грешки могат да бъдат класифицирани по следния начин:

#### **1.1. Незаконосъобразно разделяне на обществената поръчка**

**Нередности по т. 1 и 2 от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата за посочване на нередности (в сила от 23.08.2019 г.)<sup>1</sup>.**

Установихме случай, в който дейностите по проучване и проектиране на обекти, засягащи пътища от републиканската пътна мрежа, са възложени чрез публична покана по ЗОП (отм.), въпреки че общият размер на разходите за дейности с идентичен предмет, възложени от възложителя през референтния период, изисква провеждане на открита процедура по ЗОП (отм.).

Нередности по т. 2 установихме в 1 случай по Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020.

#### **1.2. Неоснователно намаляване на срока за получаване на офертите**

**Нередности по т. 4 от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата за посочване на нередности (в сила от 23.08.2019 г.).**

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

Друг пример е свързан с достъпа до документацията за участие. В профила на купувача възложителят не е посочил информация за конкретния обем на доставките, липсват образци на ценови предложения с информация за конкретния брой, вид и модел доставки по всяка от трите обособени позиции, тоест не е осигурен пълен електронен достъп до документацията по поръчките, поради което срокът за получаване на оферти не може да бъде съкратен на основание осигурен пълен електронен достъп до документацията за участие. Отчитайки изложеното, не са налице предпоставките по чл. 64, ал. 3 от ЗОП (отм.) и не е налице основание за намаляване на срока за получаване на офертите с 5 дни.

Друг тип подобни нарушения са налице, когато възложителят е извършил промяна, която засяга изискванията към офертата, изпълнението на поръчката и/или критериите за подбор – напр. добавил е условие екипът разработчици на софтуер да притежава валиден сертификат за завършено обучение по програмиране на Java, издаден от сертифициран център за обучение. В такива случаи възложителят е

<sup>1</sup> Приложение № 1а към чл. 2, ал. 1 от Наредбата за посочване на нередности (в сила от 23.08.2019 г.) е в сила от 10.03.2020 г., т.е. след издаване на докладите за проверените през 2019 г. обществени поръчки.

бил длъжен да определи нов срок за получаване на офертите, който не може да бъде по-кратък от първоначално определения.

Този тип нередност установихме в 2 случая – един по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020 и един по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020.

### 1.3. Нарушение на публичността при обявяване на процедурата

**Нередности по т. 9 от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата за посочване на нередности (в сила от 23.08.2019 г.).**

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

- Нарушения на чл. 25, ал. 2, т. 3 и т. 6 от ЗОП (отм.), свързани с непубликуване в обявлението за обществена поръчка на критериите за подбор и/или възлагане (и тяхната тежест) или на условията за изпълнение на поръчките или на техническите спецификации, свързани с количеството и обема на поръчката,
- Недостатъчно подробно описание на критериите за възлагане и тяхната тежест,
- Липса на съобщаване/публикуване на разяснения/допълнителна информация.

Към първата група спадат нарушенията относно липсваща информация за критериите за подбор или възлагане или за спецификата на поръчката, която ще се възлага.

В обявлението на една обществена поръчка, както и в документацията за участие, възложителят не е предоставил необходимата информация относно предмета на цялата поръчка, за части от методиката за оценка, както и за приложимите образци на ценови предложения. Достъпът до тази информация е наличен единствено в Софтуера за електронно възлагане на обществени поръчки (СЕВОП), а за него се изисква регистрация и квалифициран електронен подпис. Следователно заинтересованите лица не са имали на разположение минимално гарантирана им от чл. 25, ал. 2, т. 3 от ЗОП (отм.) информация, която е определяща за решението им да проявят интерес от възлаганата обществена поръчка. По този начин е нарушен и принципът за публичност и прозрачност по чл. 2, ал. 1, т. 1 от ЗОП (отм.).

Втората група обхваща случаите, в които нито в публикуваното обявление за обществена поръчка, нито в техническите спецификации, са описани достатъчно подробно критериите за възлагане и тяхната тежест, което води до необосновано ограничаване на конкуренцията.

В обществена поръчка за инженеринг установихме, че методиката за оценка на офертите не дава достатъчно информация за компонентите, формиращи оценката по един от подпоказателите, като не става ясно кой от предложените в офертата срокове ще бъде оценен - общият срок за изпълнение на поръчката или срокът за изпълнение на СМР. Съгласно предвидената формула за изчисляване по-голям брой точки ще получи участникът, който е предложил по-дълъг срок за изпълнение на поръчката. Във връзка със съществуващата в методиката за оценка неяснота за начина на остойностяване на подпоказателя е постъпило искане за разяснение, на което възложителят също не е предоставил информация за правилата, които ще се прилагат при определяне на оценката по подпоказателя. Следователно, утвърдените указания за определяне на оценката по всеки показател не осигуряват на участниците достатъчно информация за правилата, които ще се прилагат при определяне на оценката по всеки показател, с което възложителят необосновано е ограничил участието на лицата в процедурата.

В третата група попадат случаите на отклонения, свързани с липса на публикуване на разяснения или на изпращането им на участниците.

Установихме случай, в който възложителят не е предоставил разяснения по 13 от поставените към него въпроси с мотив, че тези въпроси не представляват искане за разяснение по документацията за участие по смисъла на ЗОП. Поставените въпроси са свързани с основание за отстраняване, приемане или не на еквивалентни на изискуемо образование/ квалификация, клаузи в проекта на договор,

количествените сметки към техническия проект и други. Същите касаят конкретните условия на поръчката, съдържащи се в различните части от документацията за участие и имат отношение към подготовката на офертата и сформирването на екипа от страна на участника. Следователно възложителят неправомерно не е предоставил разяснения на заинтересованите лица, с което ги е възпрепятствал от участие в поръчката.

Този тип нередност установихме в 3 случая, разпределени по оперативни програми, както следва:

Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020	1
Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020	2

#### **1.4. Условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата**

##### **Нередности по т. 10 и т. 11 от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата за посочване на нередности (в сила от 23.08.2019 г.).**

Този тип нарушения са с най-големи финансови последици за бенефициентите предвид броя и тежестта на нарушенията. Най-често нарушенията са свързани или с формулировката на критериите за подбор, или с документите, които следва да се представят за доказването им. Критериите за подбор се отнасят до финансовото и икономическо състояние на участниците, техните технически възможности и професионална квалификация. За да са законосъобразни и за да осигуряват принципа за равнопоставеност и недопускане на дискриминация, същите следва да са съобразени с предмета, характера, стойността, количеството и обема на обществената поръчка и да третират равнопоставено различните видове участници – национални и чуждестранни, физически, юридически лица и техни обединения.

##### **- Ограничения спрямо чуждестранните икономически оператори**

За доказване на правото да се осъществява определена дейност или като критерий за подбор възложителите често ограничават неправомерно участието на чуждестранни икономически оператори, като се позовават на национални регулаторни режими и/или поставят изисквания, които са дискриминационни на базата на необосновани национални, регионални или местни изисквания

Подобно нарушение е изискването участниците да разполагат с поне 1 (един) офис/представителство на територията на град София. Поръчката е за доставка на самолетни билети по електронен път или на хартиен носител до съответните места. С оглед начина на изпълнение на поръчката, а именно основно по електронен път, изискването за наличие на офис на територията на гр. София е необосновано и неотнормено към предмета на поръчката. С поставеното условие се ограничава възможността за участие на икономически оператори, които имат опита и възможностите да изпълнят поръчката, но не разполагат с офис на територията на гр. София при подаване на офертата.

##### **- Непропорционални изисквания относно финансовите възможности на участниците**

В една процедура за сключване на рамково споразумение от участниците се изисква да разполагат с определен финансов ресурс. Предметът на поръчката е предоставяне на специализирани счетоводни услуги и не предполага наличието на определен финансов ресурс за осигуряване на изпълнението ѝ. В допълнение поръчката се реализира чрез рамково споразумение с няколко оператора през продължителен период от време (4 години) и провеждане на допълнителна процедура за подбор за сключване на конкретните договори. В тази връзка удостоверението за финансовия ресурс към определена дата (към момента на подаване на офертата) не допринася за успешното ѝ изпълнение в рамките на срока на договора, поради което поставеното условие не допринася да се установи дали икономическият оператор има финансовите възможности за изпълнението на поръчки по рамковото споразумение.

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

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

В един случай възложителят е изискал участниците в процедурата да имат изпълнени минимум по 10 услуги за всяка обособена позиция, еднакви или сходни с предмета на настоящата поръчка. Когато участникът подава оферта за повече от една обособена позиция, за отделните обособени позиции следва да бъдат посочени различни услуги. Изискването е ограничително и поставя в по-неблагоприятно положение участниците, които искат да участват за две обособени позиции, спрямо тези, които са подали оферта за една обособена позиция. Конкуренцията за всяка отделна обособена позиция се развива самостоятелно. Следователно по всяка отделна обособена позиция участниците, които подават оферти за две обособени позиции, са поставени в по-тежко положение – длъжни са да докажат опит, който превишава двойно размера на изискуемия опит за участниците, подаващи оферта само за една обособена позиция.

Установихме и отклонение в поръчка, при която възложителят е формулирал изискване участниците да имат минимум 1 изпълнено строителство, еднакво или сходно с предмета на обществената поръчка. За изпълнено строителство се счита такова, въведено в експлоатация. Аналогично е и изискването към опита на експертите – да е от обекти с издадени разрешения за ползване/удостоверения за въвеждане в експлоатация, съгласно ЗУТ или еквивалентни. Изпълнителите на строежи не са включени в процеса по издаване на разрешение за ползване/удостоверение за въвеждане в експлоатация и не са страна по него. Участието на строителя в строителния процес приключва със съставянето на констативен акт за установяване годността за приемане на строежа (приложение № 15). Изискването за строителство, въведено в експлоатация, не е в пряка връзка с възможностите на изпълнителя, нито на експертите му, да изпълни/ят качествено и в срок предмета на договора и следователно не може да бъде използвано за доказване на техническите възможности на участниците.

### **- 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. Частен случай на това нарушение е налице, когато законодателят е определил минималното ниво на образование и опит, при които съответните лица са годни да изпълняват дадени услуги, дейности (напр. счетоводни). Когато изискванията на възложителя са необосновано завишени спрямо предвиденото в закона, те имат разубеждаващ ефект спрямо заинтересованите икономически оператори.

В една процедура за разработване на софтуер установихме, че участниците следва да разполагат със 7 експерти, с минимална образователна степен „бакалавър“ в определена област и валиден сертификат за завършено обучение по определена от възложителя материя, издаден от сертифициран център за обучение. С разяснение възложителят е пояснил, че е необходимо експертите да притежават специфични познания, базирани на полученото висше образование и опит, които да са надградени с допълнителна квалификация – сертификати. В обявените условия на възложителя никъде не е посочено, че сертификатът следва да е придобит след приключване на висшето образование и придобит опит по специалността. Изискуемите от възложителя сертификати могат да бъдат придобити и от лица без висше образование. С оглед на това липсва основание да се счита, че същите надграждат придобитото висше образование. Освен това възложителят не е посочил момент, към който следва да е актуална допълнителната квалификация. Тъй като изпълняваната дейност не попада в обхвата на регулираните професии, липсва правно основание възложителят да определя в резултат на какво следва да е придобита компетентността. В резултат на това и без да се отчита спецификата на придобитото висше образование и изучаваните предмети, които могат да се припокриват с изискуемата



от възложителя допълнителна квалификация, възложителят необосновано е ограничил възможността за използване на експерти, които притежават необходимата компетентност (знания, придобити чрез обучение и практика), но не притежават конкретно изискуемите сертификати.

Необосновани изисквания са налице в случаите, в които възложителят е определил условие експертът „Контрол по качеството на материалите“ да притежава висше образование с професионална квалификация „строителен инженер“ или строителен техник. За посочения тип експерти в Закона за камарата на строителите (ЗКС) и ЗУТ не се съдържат изисквания задължително да имат професионална квалификация „строителен инженер“, строителен техник или еквивалентна. Липсва нормативно изискване относно образованието и квалификацията на тези експерти, поради което стесняването на допустимото образование до конкретен кръг от специалности или квалификации ограничава участието на икономическите оператори, които имат компетентност да изпълняват функциите за контрол на качеството на материалите, но чието образование и/или професионална квалификация са различни от изискуемите.

Подобни необосновани условия за участие са налице и в случаите, когато възложителят изисква експерт координатор по безопасност и здраве или длъжностно лице по безопасни условия на труд, който да бъде с придобито образование строителен инженер или да притежава професионална квалификация – строителен техник, въпреки липсата на нормативно изискване относно образователната степен и професионално направление на лицата, изпълняващи тази функция.

Продължават да се срещат нередности, при които се обвързва опита на лицата с определени дейности и източници на финансиране. Сред установените нередности е изискването един от експертите да има специфичен опит в подготовката и/или изпълнението, и/или управлението на минимум 1 (един) проект/договор, изпълняван по програми на Европейския съюз и/или програми за териториално сътрудничество, и/или програми на Европейското икономическо пространство, и/или международни програми и проекти. От една страна източникът на финансиране (от ЕС, ЕИП, международна програма) няма отношение към качеството на конкретната дейност, която даден експерт е изпълнил. От друга страна обществената поръчка, във връзка с която е проведена проверяваната процедура, завършва с договор, който няма международен елемент и не предполага изискването на подобен опит.

В друг случай установихме, че от експерта „Еколог“ се изисква да притежава специфичен опит в разработването на екологични оценки и/или оценки за съвместимост, и/или доклади за оценка за съответствието, и/или други документи по Закона за опазване на околната среда – минимум пет документа по проекти/договори за услуги, сходни с предмета на настоящата поръчка. Изискването опитът на експерта да е свързан с пет документа в посочените области е прекомерно. За изпълнението на поставените му задачи по текущо наблюдение и контрол при изпълнението на дейностите по регионални прединвестиционни проучвания, формуляри за кандидатстване и идейни проекти, би била достатъчна и експертизата на лице, изготвило по-малко от 5 документа.

#### **- Ограничения спрямо участниците – обединения**

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

Допустимо е с оглед разпределението на участието на лицата при изпълнение на дейностите, член на обединението да не извършва дейност, която да изисква задължителна регистрация в ЦПРС – в поръчки с предмет инженеринг на сгради, който включва дейности по проектиране, строителство, авторски надзор и др., лицата могат да се договарят за извършването на различни дейности. Ето защо поставяйки условие за задължителна регистрация в ЦПРС или еквивалентен регистър към всеки член на обединението се нарушава правото на свободно договаряне между икономическите оператори. Аналогични изисквания не следва да се поставят и към подизпълнителите. В допълнение следва да се отчете, че съгласно чл. 3, ал. 3 от ЗКС, когато физически или юридически лица се обединяват за изпълнение на строежи или отделни видове строителни и монтажни работи, е достатъчно поне един от



участниците в обединението да е вписан в регистъра, поради което участие в строителните дейности могат да вземат и лица, които не са вписани в ЦПРС, но за които е приложена цитираната правна норма.

Изискването всеки член на обединението да е регистриран в ЦПРС необосновано ограничава възможностите за участие на субекти, които не разполагат със съответната регистрация в ЦПРС, но имат право на основание чл. 3, ал. 3 от ЗКС да участват в изпълнението на строително монтажни дейности, съвместно с регистрирано по надлежния ред лице.

При извършените през 2019 г. одити установихме общо 14 случая на ограничителни условия, подобни на описаните по-горе, както следва:

Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020	1
Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020	6
Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020	1
Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020	6

### 1.5. Незаконосъобразна методика за оценка на офертите

**Нередности по т. 10 и т. 11 от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата за посочване на нередности (в сила от 23.08.2019 г.).**

Незаконосъобразната методика за оценка по същността си необосновано ограничава участието на лицата в процедурата, т.е. налице е разубеждаващ ефект за 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 при методиката за оценка на офертите основно са:

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

Примерите за това са в две посоки:

- 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 не е свързано с предмета на поръчката.

Установихме случаи за незаконосъобразна методика за оценка, която не дава ясни инструкции за начина на определяне на оценката на всички допуснати до оценка предложения, присъждането на оценките не е обвързано с настъпването на обективни обстоятелства и/или предварително зададени обективни критерии и оценката зависи от субективната преценка на членовете на комисията.

В един случай оценката на техническото предложение се формира в зависимост от начина на описание на реализация на техническото предложение. Възложителят е предвидил допълнителни точки, когато начинът за реализация на изискванията е „представен структурирано и обосновано с детайлност, логическа обвързаност и последователност“ и участникът е доказал как ще постигне очаквания резултат. В методиката е посочено, че 2 точки получава предложение, в което има „пропуски при описанието на тяхната логическата обвързаност, последователност и степен на детайлност“, а 3 точки получава предложение, което съдържа „несъществени пропуски при описанието на тяхната логическа обвързаност, последователност и степен на детайлност“. Липсват данни и указания за същността на използваните понятия за присъждане на 2 или 3 точки – „пропуски“ и „несъществени пропуски“. Неясно е кога едно предложение съдържа пропуски, респективно кога тези пропуски са несъществени. В допълнение описанието на понятията „детайлно“, „структурирано“ и „формално“ не съдържа

конкретни качествени характеристики на предложенията, които ще доведат до присъждането на точките.

В друга процедура в изискванията към техническото предложение от документацията за участие е посочено, че участникът трябва да опише своите виждания за процедурата за изпълнението на дейностите/организация на работата и да представи разбирането си за дейностите в контекста на оперативната програма. В документацията за участие липсват конкретни минимални изисквания на подлежащите на оценка елементи, поради което е неясно какви са изискванията, които участниците следва да покрият, за да отговорят на предложенията им на указанията за присъждане на точките.

Установихме и неотнормирани към проверявана поръчка за строителен надзор показател, а именно прилагането на „вътрешен баланс на единичните цени“. По този показател възложителят оценява начина на формиране на общата цена за изпълнение на договора на база единичните цени на компонентите, определящи общата стойност, като: възнаграждения на екипа, разходи за командировки/квартирни разходи, транспортни разходи, административни разходи, в т.ч. за офис помещения, офис оборудване и комуникации, консумативи, разходи за геодезическо заснемане, разходи за издаване на технически паспорт и печалба. Оценяваните от възложителя компоненти на офериранията обща цена по договора не са свързани пряко с изпълнението на предмета на поръчката за осъществяване на консултантска услуга при строителството на обект. Стойността на разходите за възнаграждения, разходи за командировки/ квартирни разходи, транспортни разходи, административни разходи и печалба са част от начина на формиране на цената за изпълнение на поръчката. Начинът на формирането и това каква стойност участникът е определил за печалба, за възнаграждения и т.н., е въпрос за вътрешно разпределение на разходите на икономическия оператор, в зависимост от политиката на управление на стопанския субект. Този критерий не е във връзка с изпълнението на услугата по строителен надзор и няма отношение към по-качественото ѝ изпълнение. Използваните компоненти за оценка по този показател не допринасят за качествено изпълнение на поръчката и съответно не способстват за избор на най-добра оферта в съотношение качество-цена, с оглед избрания критерий „икономически най-изгодна оферта“.

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, че „показателите трябва да са пряко свързани с предмета на обществената поръчка и да предвиждат оценяване на характеристиките на предмета на поръчката по отношение на качество, цена, технически предимства и т.н.“. Във всички случаи, когато възложителят не предвижда оценяване на конкретни параметри на предмета на поръчката, а на описание и брой на рискове, мерки, методи, подход и пр., възложителят определя неправомерни показатели за оценяване. В тези случаи офертата се изготвя 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.

В тази връзка установихме случай, при който възложителят, без предварително да е дефинирал потенциалните рискове, свързани с изпълнението на поръчката, ще оценява посочените от участниците рискове, които са разнородни по своя характер и с различна степен на вероятност и въздействие. Също така, дефинираните рискове от страна на участниците могат да бъдат различен брой. Следователно, методиката на оценка по този подпоказател не осигурява единна база за съпоставка и сравнение на офертите и противоречи на ЗОП.

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

Пример за този тип нарушение е, когато офертите се оценяват по подпоказател „управление на риска“, като присъждането на точки е обусловено от наличието или липсата на формално идентифицирани от възложителя рискове. При анализ на конкретната методика за оценка е установено, че е идентифициран само един конкретен риск и 4 групи рискове. В конкретната методика се допуска оценка на предложения, които не гарантират минимизиране, преодоляване или предотвратяване на

рисковете, което води до оценка и класиране на предложения, които не гарантират качествено и в срок изпълнение на поръчката. Подобни предложения следва да бъдат отстранявани, като неотговарящи на изискванията на възложителя, а не да бъдат оценявани и класирани.

При извършените през 2019 г. одити сме установили общо 6 случая, подобни на описаните по-горе, разпределени по оперативни програми, както следва:

Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020	1
Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020	1
Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020	4

## 1.6. Отклонения, свързани с техническите спецификации и предмета на поръчките

### **Нередности по т. 10, 11 и т. 12 от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата за посочване на нередности (в сила от 23.08.2019 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.

В една от процедурите предметът на обществената поръчка е разделен на обособени позиции, всяка от които включва обекти, които попадат в различни категории строежи, т.е. една обособена позиция обхваща дейности, които изискват различна правоспособност на лицата и представляват интерес на различни групи икономически оператори. С оглед предмета на поръчката е поставено изискване за вписване в ЦПРС за съответната категория и група строеж за всеки от обектите, включени в предмета. Това изисква участниците да се регистрират за категория строежи, която не е относима към профила им на дейност или да се сдружат с друг икономически оператор, който разполага с необходимата регистрация (правоспособност), поради което необосновано се ограничава участието стопанските субекти, имащи правото и възможността да изпълнят една част от предмет на поръчката – строителство на обекти с по-ниска категория и относима група строежи.

При одитите от 2019 г. сме установили 1 случай по Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020.

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

### **Нередности по т. 14 - 22 от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата за посочване на нередности (в сила от 23.08.2019 г.).**

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

### **Грешките при разглеждането и оценяването на получените оферти по обществени поръчки, възложени по реда на ЗОП (отм.) са 21,62 % от общия брой на установените отклонения по този закон.**

В резултат на извършените през 2019 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 по т. 14 от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата за посочване на нередности (в сила от 23.08.2019 г.)**

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 този тип нарушения са: представяне на оферта, в която не са приложени заверени копия от документи, удостоверяващи съответствието на продуктите и годността им с тяхното приложение, каквото е изискването на възложителя; представени сертификати за продуктово съответствие и

разрешения за влягане на различните продукти на чужд език, които не са придружени с превод на български език; офертата не съдържа информация относно вида и параметрите на предлаганите съоръжения, поради което е невъзможна съпоставка дали предложението отговаря на техническите спецификации и др.

Установихме случай, в който трима от предложените от участника експерти не отговарят на изискванията за опит. Комисията по разглеждане на офертите не е установила посочения пропуск и е предложила участника да бъде избран за изпълнител.

В друга процедура установихме, че техническото предложение на избрания изпълнител не съдържа описание на правилата за наименуване на документите, каквато информация се изисква съгласно утвърдения от възложителя образец на техническо предложение. Назначената от възложителя комисия е установила съответния пропуск. Вместо участникът да бъде предложен за отстраняване на основание чл. 69, ал. 1, т. 3 от ЗОП (отм.), тъй като офертата му не съответства на изискванията на възложителя относно минимално изискуемото съдържание на техническите предложения, назначената от възложителя комисия е присъдила 0 точки по подпоказателя „Управление на качеството“ на предложената от избрания изпълнител участник техническа оферта. По цитирания подпоказател в методиката за оценка възложителят е предвидил да се присъждат 1, 10, 15 и 20 точки. Не е предвидено присъждане на 0 точки, като с извършените от комисията действия са промени първоначално обявените условия по процедурата.

Посоченият тип нередности сме установили в 3 случая по следните оперативни програми:

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

**- неправилно прилагане на определените от възложителя критерии за подбор, което е довело до неоснователно отстраняване на участници/кандидати – нарушение на т. 14 от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата за посочване на нередности (в сила от 23.08.2019 г.**

Установихме случай, в който участник ДЗЗД е отстранен, тъй като за член на обединението не е представено доказателство за упражняване на професионална дейност (вписване в ЦПРС), въпреки че той няма да изпълнява СМР. Комисията е отстранила участника, въпреки че с допълнително представения документ (анекс към договора за обединение), в който е посочено преразпределение на функциите на членовете на обединението, този член на обединението няма да изпълнява строителство и за него не е необходимо вписване в ЦПРС. По този начин са нарушени принципите за свободна и лоялна конкуренция по ЗОП (отм.) и свободата на договаряне, а именно членовете в обединението да разпределят отговорностите за изпълнение на поръчката съгласно компетентността и правоспособността, с която разполагат.

В друг случай неоснователното отстраняване на участник е част от неравно третиране на участниците. Избраният изпълнител е третиран по-благоприятно от участник, който е отстранен, тъй като техническото му предложение не съдържа подробен линеен график с включени дейност и период за изпълнение на геодезическо заснемане. Дейността по геодезическо заснемане е представена в линейните графици на отстранения участник и на избраният участник по аналогичен начин, като е налице незаконосъобразно отстраняване.

В поръчка за услуги възложителят е отстранил един участник, тъй като двама от предложените експерти не отговарят на изискванията за специфичен опит. Ние установихме, че комисията е разполагала с достатъчно информация, от която да установи, че продължителността на опита на двамата експерти надхвърля минимално изискуемата, следователно участникът е отстранен незаконосъобразно.

Друг участник в същата процедура е отстранен неоснователно, тъй като според комисията не е предложил изпълнението на една от задължителните дейности по поръчката. Ние установихме, че в техническата оферта на участника е посочено ясно, че същият оферира да изпълни цитираната дейност,

описана по начина, зададен от възложителя в документацията за участие, в предвидения в спецификацията срок, поради което липсва основание за отстраняването му.

В друг случай един участник – обединение е бил отстранен, тъй като не е покрил изискването за опит в сходни с предмета на поръчката строителство и проектиране. Ние установихме, че е налице правопримство между изпълнителя на декларираните успешно изпълнени дейности и един от съдружниците в участника-обединение. Следователно участникът е отговарял на критерия за подбор и е бил отстранен неправомерно.

През 2019 г. сме установили 4 случая, разпределени по оперативни програми, както следва:

Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020	2
Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020	2

**- изменение на офертата на избрания изпълнител при оценяването и/или подписване на договора с възложителя - нарушение на т. 15 от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата за посочване на нередности (в сила от 23.08.2019 г.)**

Установен е случай на сключване на договор за обществена поръчка без документите по чл. 42 от ЗОП (отм.). При подписване на договора за обществена поръчка не е представено свидетелство за съдимост за управителя на дружеството, избрано за изпълнител. По този начин не са спазени предварително обявените условия по процедурата.

При одитните ангажименти от 2019 г. сме установили 1 случай по Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020.

### **3. Грешки при изпълнението на договорите за обществени поръчки**

**Нередности по т. 23 от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата за посочване на нередности (в сила от 23.08.2019 г.).**

При проверките Одитният орган акцентира и върху сключването и изпълнението на договора за обществена поръчка. Извършва се съпоставка на съдържанието на сключения договор и съответствието му с условията на документацията за поръчката и с предложението на участника, определен за изпълнител. Анализира се и начина, по който договорът за обществена поръчка е изпълнен и по-специално дали приетото от възложителя изпълнение отговаря на заложените условия в договора и в документацията.

**Грешките при сключването и изпълнението на договорите за обществени поръчки, възложени по реда на ЗОП (в сила до 15.04.2016 г.), представляват 5,41 % от общия брой на установените отклонения по този закон.**

**Установените нередности, свързани с изпълнението на договорите, могат да се причислят към категорията на съществено изменение на елементи на поръчката, посочени в обявлението за поръчка или в спецификациите или ограничаване на обхвата на поръчката.**

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.

Установихме случай, в който при поръчка за осигуряване на самолетни билети възложителят е договорил изпълнителят в рамките на един час от получаване на заявка да предоставя писмен отговор, съдържащ минимум три варианта на пътуване. При проверката на срока за изпълнение на заявките за самолетни билети одиторският екип е установил, че посоченото изискване не е спазено. Също така не е спазено изискването изпълнителят да предложи възможно най-ниските цени на самолетни билети

при най-благоприятни за възложителя условия. Същевременно неизпълнението на посочените клаузи е обвързано с неустойки, които не са предявени от страна на възложителя, с което последният е допуснал незаконосъобразно изменение на сключения договор.

В друга поръчка – за строителство, установихме забава от страна на изпълнителя, за която възложителят не е наложил предвидените в договора неустойки. Налице е съществено изменение на договора, тъй като не са наложени предвидените за забавено изпълнение неустойки и са променени условията, свързани със срочното изпълнение на СМР, което съгласно утвърдената методика за оценка подлежи на оценка.

В двата случая са променени съществени условия по договорите, а именно срок за изпълнение на заявка, начин на формиране на цена и срок за изпълнение на СМР. Ако новите условия относно начина за формиране на цената и/или срока за изпълнение на заявки и на СМР, и възможността те да бъдат необосновано удължавани са били част от процедурата за възлагане на обществената поръчка, същите биха могли да привлекат към участие допълнителни участници или биха довели до приемане на оферти, различни от първоначално приетите. Промените в двата случая са съществени и поради факта, че същите са довели до ползи за изпълнителя (неначисляване на неустойка), които не са били известни на останалите участници в процедурите.

През 2019 г. Одитният орган е установил 2 нередности, свързани с изпълнението на договорите за обществени поръчки, една по Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 и една по Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020.

### **IV.3 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ ПО ПМС № 118/2014 г. и ПМС № 160/2016**

При одитните ангажименти от 2019 г. сме извършили проверки и на процедури за избор на изпълнител по ПМС № 118/2014 и ПМС № 160/2016. Процентът на проверените процедури за избор на изпълнител е 15,41 % спрямо общия брой проверени процедури. Проверени са общо 57 процедури за избор на изпълнител, 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 процедурата и нейното обявяване, т.е. при формулиране на нейния предмет, критериите за подбор и възлагане, техническите спецификации и методиката за оценка, както и при определянето на сроковете за получаване на оферти.

**Грешките при са приблизително 87,5 % от общия брой на установените отклонения**

Тези грешки могат да бъдат класифицирани по следния начин:

##### **1.1. Неоснователно намаляване на срока за получаване на офертите**

**Нередност по т. 4 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.**

Установихме случай, при който бенефициентът не е изпълнил задължението си за определяне на законосъобразен срок за получаване на офертите, като е посочил, че крайният срок за получаване на офертите е 00:00 часа на определена дата, вместо 23:59 часа на същата дата. По този начин е намалил незаконосъобразно срока за получаване на оферти с 1 ден.

При одитните ангажименти от 2019 г. сме установили 1 случай по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020.

##### **1.2. Незаконосъобразен предмет на обществената поръчка**

**Нередност по т. 10, 11 и т. 12 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.**

Нарушенията по т. 10, 11 и 12 от цитираните насоки могат да се обособят в две подгрупи, а именно - незаконосъобразна техническа спецификация и ограничен предмет на обществената поръчка.

В първата група попадат случаите на употребата на конкретни стандарти, марки, производители и др. без бенефициентът да е добавил, че ще приеме изпълнение с еквивалентни на изискуемите характеристики, както и случаите, в които бенефициентът недостатъчно или неточно е определил предмета на поръчката, което не позволява да се индивидуализират конкретните характеристики, на които трябва отговарят предложенията.

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

Установихме един случай, който покрива и двете групи нарушения. В една от процедурите, подлежащите на изпълнение дейности обхващат доставка на разнородни по характер артикули - канцеларски и офис материали, копирна хартия, учебна и специализирана литература/ дидактически материали, учебни пособия или помагала, спортни пособия – дрехи, тонер касети, фотоапарати, хранителни продукти, платове, преди, информационни материал и др. Предметът не е обособен в позиции, като доставките представляват интерес за различен кръг икономически оператори – всеки от тях има интерес и възможност по занятие да достави само част от артикулите.



В допълнение, в проверяваната процедура бенефициентът не е описал минималните характеристики за съществена част от артикулите в доставката – например, за подлежащите на доставка тонери е дадено следното описание – „Тонер за принтер“ – 14 броя; тонер за принтер 3 цвята – 10 броя; тонер за принтер – 3 броя; тонер за принтер – 8 броя или не е посочил количеството на отделните доставки, които следва да се направят, като за 7 артикула от доставката е използвана търговска марка „Лего“, без да е изпълнено задължението за употреба на словосъчетанието „или еквивалент“.

При одитните ангажименти от 2019 г. сме установили 1 случай по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020.

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

Този тип нарушения са с най-големи финансови последици за бенефициентите предвид броя и тежестта на нарушенията.

И при процедурите за избор на изпълнител по ПМС № 118/2014 и ПМС № 160/2016 най-често тези нарушения 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 кандидатите, техните технически възможности и професионална квалификация, и годността/правоспособността на икономическите оператори за упражняване на определена професионална дейност. За да са законосъобразни и за да осигуряват принципа за равнопоставеност и недопускане на дискриминация, същите следва да са необходими и да са съобразени с предмета, характера, стойността, количеството и обема на обществената поръчка и да третират равнопоставено различните видове кандидати – национални и чуждестранни, физически, юридически лица и техни обединения.

**Нередности по т. 10 и т. 11 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.**

**Установили сме следните групи отклонения:**

#### **- Ограничения спрямо чуждестранните икономически оператори**

Бенефициентите формулират изисквания, произтичащи от национални регулаторни режими и изисквания, без да допускат изрично възможност за представяне на еквивалентни документи от държавата, в която чуждестранният участник е установен. Примери за това са заложените изисквания за: регистрация в Централния професионален регистър на строителя и за представяне за застраховка за професионална отговорност по националното законодателство – чл. 171 от ЗУТ или др.

Друг особен случай нередности са тези, свързани с поставени изисквания за опит или технически възможности – сервиз/база на територията на Република България. Изискването за местоположението на сервиза към момента на подаване на офертата е неотнормено към възможността на икономическия оператор да изпълни поръчката, същото има разубеждаващ ефект, тъй като кандидатите нямат сигурност, че ще бъдат избрани за изпълнители, поради което за тях не е налице интерес да си осигурят изискуемия обект, само за да участват в процедурата.

#### **- Непропорционални изисквания, свързани с техническите възможности на участниците**

В процедури с обект строителство, бенефициентът е формулирал изисквания кандидатите да са изпълнили минимум 5 строителни дейности, сходни с предмета на поръчката, за последните 3 години от датата на подаване на офертата. От една страна с оглед предмета и обема на поръчката, а именно изпълнението на дейности в два подобекта, броят на предишните изпълнени поръчки, който възложителят изисква, (5) не кореспондира с броя на подобектите (2), в които ще се извършва строителната дейност, следователно необосновано ограничава участието на лицата в процедурата. А от друга страна, референтният период за придобиване на опита не е съобразен с обекта на поръчката и дейността, която ще се изпълнява, и необосновано е намален от 5 г. на 3 г.



Установихме и необосновано изискване за наличието на Сертификат за внедрена система за управление на здравето и безопасността при работа BS OHSAS 18001 или еквивалентен. Посоченият сертификат не е определен като допустимо доказателство за годността на кандидатите в чл. 3, ал. 13, т. 6 от ПМС № 160/2016 г., поради което това изискване необосновано ограничава участието на икономическите оператори в процедурата.

Специфичен случай на нарушение установихме в процедура за доставка на оборудване. В нея е заложено изискване за наличие на собствена или наета сервизна база/сервиз, коя/йто следва да е разположен/а в определен регион, а именно Централна и/или Източна Европа, въпреки, че условията по процедурата не обосноват поставените териториални ограничения и задължителното наличие на сервизна база/сервиз. С тези изисквания е ограничено участието на субекти, които притежават необходимите квалификация и опит и биха могли да осигурят качествено и навременно сервизно обслужване на доставяната техника, но разполагат със сервизна база, разположена в други географски райони.

#### **- Непропорционални изисквания относно професионалната квалификация на експертите**

Установихме и случаи, в които изискванията към предложените експерти са незаконосъобразни – твърде завишени и/или несъответстващи на предмета и дейностите по процедурите.

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

Сред установените нередности е необосновано изискване да се осигурят експерти с висше образование в процедура за топлоизолация на външни стени и подмяна на дограма с нова PVC дограма, която не предвижда промени в конструкцията на сградата и/или издаване на разрешение за строеж. Дейностите от предмета на поръчката не изискват експертите, които ще изпълняват строителните дейности, да притежават висше образование, поради което заложеното условие не е относимо към предмета, сложността и спецификата на изпълнение.

Установихме и нередност, при която бенефициентът е определил кумулативни изисквания към експертите, които следва да притежават висше инженерно образование и сертификат/еквивалент за поддръжка и сервизно обслужване, издаден от производителя. Дейностите от предмета на поръчката могат да бъдат изпълнени от лица с необходимите сертификати, без същите да притежават висше образование, поради което същото е необосновано и непропорционално на спецификите на предмета и сложността на поръчката.

Необосновано е и изискването експертите да са преминали обучение единствено при производителя на доставяното оборудване, без да се отчита факта, че квалификация в посочените области може да бъде придобита и при оторизирани от производителя икономически оператори, поради което условието има ограничителен характер.

Специфична група нарушения са случаите, в които са поставени изисквания за доказване единствено на трудов стаж на предложените експерти, с което се ограничава възможността за участие на лица, придобили опита си по силата на правоотношения, различни от трудовите/служебните.

#### **- Необосновани изисквания за участие и изпълнение**

Установихме нарушение и в процедура за услуги по разработване и внедряване на информационна система, в която е заложен нереалистичен и необосновано кратък срок за изпълнение от 10 до 15 дни. Условието е прието за ограничително с оглед сложността, спецификите и обема на поръчката, като са отчетени всички факти, включително предварителното планиране и предвиден първоначален срок за изпълнение от няколко месеца, конкретните дейности, които следва да се изпълняват и др.

Друг тип отклонение установихме в процедура с няколко позиции, в която бенефициентът е поискал задължителното участие в процедурата по всички позиции, при условие че дейностите по отделните позиции са от интерес за различни групи икономически оператори. По този начин бенефициентът

необосновано ограничава икономическите оператори, които нямат капацитета, опита и финансовите възможности да участват за целия предмет на поръчката, а не за позицията, която е относима към техния предмет на дейност, респективно се засяга правото на избор за коя от позициите, заинтересованите лица имат възможността да участват.

При извършените през 2019 г. одити сме установили общо 10 случая на ограничителни изисквания, както следва:

„Развитие на човешките ресурси 2014-2020”	2
„Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020	8

#### 1.4. Незаконосъобразна методика за оценка

**Нередности по т. 10 и т. 11 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.**

Незаконосъобразната методика за оценка по същността си необосновано ограничава участието на лицата в процедурата, т.е. налице е разубеждаващ ефект по отношение на потенциалните кандидати, или оказва влияние върху прозрачността при провеждане на процедурата, тъй като не е налице достатъчно информация относно начина на извършване на оценката, обективните качества, характеристики и условия, при наличието на които ще бъдат присъдени точките.

В една от процедурите установихме, че бенефициентът е предвидил показател, с който се оценява дизайна на предлаганите изделия и дали предложението отговаря на „актуалните тенденции в работното облекло и съчетава естетическа визия с функционалност“. Не е указано какво се разбира под актуални/съвременни тенденции в работното облекло, както и в кои случаи може да се приеме, че дизайнът би създавал дискомфорт при продължителна работа. Описаните оценъчни критерии не дават достатъчно указания на заинтересованите лица за начина, по който следва да изготвят техническите си предложения и на комисията – за това как следва да ги оцени.

Установихме и случай, при който за присъждане на съответния брой точки бенефициентът използва понятия като „напълно съответства“, „подходящ и ефективен начин“, „отличителен и позитивен образ“, „отлично балансиран“, „ясни, разбираеми и четивни“. Цитираните понятия са субективни и не предоставят на заинтересованите стопански субекти информация за реалните качества, на предложенията които ще доведат получаването на съответния брой точки, респективно за обективните правила, при които ще се извърши оценката.

При одитните ангажименти от 2019 г. сме установили 2 случая на незаконосъобразна методика за оценка, един по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси 2014-2020“ и един по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020.

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

**Нередности по т. 14 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г..**

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

**Грешките при са приблизително 12,5 % от общия брой на установените отклонения**

В резултат на извършените одити през 2019 г. сме установили следния тип нередност:

- определеният за изпълнител кандидат 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. 14 от Насоките на ЕК.

Установихме случай, при който избраният изпълнител не е доказал изискуемия от възложителя опит в изпълнението на три доставки със сходен предмет през последните три години, удостоверен чрез информация и доказателства за предмета, стойността, датата, възложителя и препоръки за добро изпълнение.

В друг случай констатирахме, че офертата на кандидата, избран за изпълнител, не съдържа графични изображения на предлагания дизайн на продуктите, обект на поръчката, каквото е изискването по документация по процедурата, поради което същият е следвало да бъде отстранен от участие.

В двата случая, вместо съответните икономически оператори да бъдат отстранени от участие, като неотговарящи на изискванията по процедурата, същите са избрани за изпълнители, с което са променени първоначално обявените условия по процедурата

При одитните ангажименти от 2019 г. сме установили общо 2 случая, един по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси 2014-2020“ и един по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020.

#### **IV.4 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ ПО ПРАКТИЧЕСКОТО РЪКОВОДСТВО ЗА ДОГОВОРНИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ВЪНШНИ ДЕЙСТВИЯ НА ЕС (PRAG)**

В обхвата на извършените през 2019 г. одити на операциите и одит на системите (по ключово изискване 4) по Програмите за трансгранично сътрудничество „България – Северна Македония 2014-2020“, „България – Сърбия 2014-2020“ и „България – Турция 2014-2020“ са включени 31 проекта. По време на одитните ангажименти одиторите са извършили проверки на 96 процедури за избор на изпълнител, възложени по PRAG (версия 2016.0), в т.ч. 4 международни открити тръжни процедури, 15 местни открити тръжни процедури, 27 конкурентни договорни процедури и 49 избора на изпълнител с една оферта (директно възлагане), в резултат на които са сключени 99 договора с изпълнители. Извършена е проверка и на 1 открита процедура за избор на изпълнител по ЗОП (отм.).

При извършените проверки Одитният орган е установил 12 нередности. Предложено е прилагане на финансови корекции върху разходите по договори, сключени в резултат на проверени 9 процедури за възлагане на доставки, услуги и строителство. Тези нарушения не са били констатирани от Управляващия орган в процеса по верификация на разходите.

Информация за установените нередности се съдържа по-долу.

##### **1. Грешки при 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 процедурата и нейното обявяване, т.е. при формулиране на нейния предмет, критериите за подбор и възлагане, техническите спецификации и методиката за оценка, както и при определянето на сроковете за получаване на оферти.

**Грешките при подготовката на документацията са приблизително 66,67 % от общия брой на установените отклонения.**

Тези грешки могат да бъдат класифицирани по следния начин:

##### **1.1. Неизпълнение на задължението за разделяне на предмета на поръчката по обособени позиции**

**Нередности по т. 3 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.**

Установихме едно нарушение, свързано с липса на обосновка за неразделянето на поръчката на обособени позиции. В документацията за участие възложителят е изискал доставката на 25 различни вида оборудване, като дървени пейки, раници, палатки, сенокосачки, ноутбуци, мултимедиен проектор, велосипеди, топки и т.н. По този начин възложителят е включил в предмета на поръчката различни по същността си доставки, които представляват интерес за различни категории икономически оператори с различен опит и компетентности. Отделните видове доставки са разделени технически, икономически и функционално, съответно поотделно отговарят на изискването за „обособена позиция“ и могат да са предмет на отделни договори за обществени поръчки. Поставеното изискване е в нарушение на т. 2.6 и т. 4.3.2 от Практическото ръководство и ограничава участието на потенциални кандидати, които имат интерес към изпълнение на част от доставките.

##### **1.2. Условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата**

**Нередности по т. 10 и т. 11 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.**

В резултат на извършените през 2019 г. проверки сме установили най-много нарушения, свързани с определянето на условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата, а именно 7 броя отклонения.

Този тип пропуски, както и при другите режими за възлагане/избор на изпълнител най-често са свързани или с формулировката на критериите за подбор на участниците, или с документите, които следва да представят за доказването им. Критериите за подбор се отнасят до финансовото и икономическо състояние на участниците, техните технически възможности и професионална квалификация, и годността/правоспособността на икономическите оператори за упражняване на определена професионална дейност. За да са законосъобразни и за да осигуряват принципа за равнопоставеност и недопускане на дискриминация, същите следва да са необходими и да са съобразени с предмета, характера, стойността, количеството и обема на обществената поръчка и да третират равнопоставено различните видове участници – национални и чуждестранни, физически, юридически лица и техни обединения, като се спазват и отчитат особеностите на Практическото ръководство.

#### **- Ограничения спрямо чуждестранните икономически оператори**

Установихме случай, в който е определено изискване ключови експерти да притежават лиценз от Българска спортна федерация, без да е допусната изрична възможност за предоставяне на еквивалентен документ. По този начин възложителят неправомерно е ограничил участието на лица, които разполагат с чуждестранни експерти, притежаващи еквивалентен сертификат от спортна федерация в държавата, в която са установени.

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

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

При участие в поръчка за доставка на противопожарни автомобили е изискано участниците да притежават професионален сертификат за производство на такива автомобили, както и да осигурят оборудване и база за извършване на всички монтажни и инсталационни дейности. С това изискване е създадена допълнителна административна тежест за икономическите оператори, които извършват търговия със специализирани автомобили, но не са производители на такива автомобили, поради което е ограничена възможността им за участие в процедурата.

В друга процедура установихме, че е заложено изискване за опит, а именно участниците да са изпълнили строителство, което обхваща дейности по изработване/ реконструкция/ асфалтиране на пешеходни пътеки или улици, строително-ремонтни дейности с бетон и дърво, които представляват минимум 15% от стойността на изпълненото строителство. Изискването за конкретен процент е неясно и не дава възможност за точна преценка на придобития от участниците опит, като по този начин има разубеждаващ ефект спрямо потенциалните участници.

#### **- Изисквания, водещи до неравно третиране на различните видове участници**

Към този тип отклонения спадат случаите на определени различни изисквания за подбор в зависимост от вида на участника – физическо, юридическо лице и/или техни обединения. В конкретните случаи възложителят е заложил различни условия при участие на физически или юридически лица. При участие на физически лица участниците следва да са изпълнили поне 2 доставки, сходни с предмета на поръчката, докато участниците юридически лица следва да са изпълнили поне 1 доставка. По този начин възложителят е поставил в по-благоприятно положение участниците юридически лица, които следва да докажат по-малък опит от изискуемия за физически лица. В допълнение, в проверяваната поръчка възложителят е определил и неправилно референтния период за придобиване на опита в сходни дейности.

В друг специфичен случай условието е следното – в случай на участие на юридическо лице, икономическият оператор следва да разполага с екип от 25 служители, а в случай на участие на физически лица, кандидатът следва да е бил мениджър в съответната област от предмета на поръчката с минимум двама служителя през последните 5 години. Изискванията спрямо участниците юридически и физически лица се различават по същество (в единия случай се изисква брой служители, а в другия управленски опит), което не е обосновано от спецификата на поръчката. В допълнение изискването за 25 броя служители е прекомерно и не е съобразено с предмета на поръчката, поради което същото

необосновано ограничава участието в процедурата. В допълнение по одитираната процедура възложителят необосновано е съкратил периода за доказване на опит в сходни дейности, като е заложил изискване икономическите оператори да са реализирали опит в сходни дейности за период от 3 години преди крайния срок за получаване на офертите, вместо изискуемия по ПРАГ – 5 годишен период.

#### **- Други незаконосъобразни изисквания**

Неясно поставените условия също водят до ограничаване на конкуренцията в процедурите. Установихме случай, в който изискването за опит към предложените експерти е неясно и води до ограничаване на достъпа на икономическите оператори до конкретната процедура за възлагане. В този случай възложителят е поставил изискване участниците да разполагат с експерт с висше инженерно образование и с опит в извършването на минимум три доставки, сходни с предмета на поръчката за период от минимум 5 години. Същевременно е уточнено, че референтният период обхваща последните 3 години от датата на подаване на офертите. От една страна изискването е неясно по отношение на периода на придобития опит - 3 или 5 години и по отношение на това дали 5-годишният период касае изпълнението на всяка отделна доставка или трите доставки в тяхната съвкупност, а от друга ограничението на периода, в който лицето следва да е придобило опита си не е обосновано от предмета, сложността и спецификата на дейностите, които ще се изпълняват.

Изброените отклонения са в нарушение на т. 2.4.11.1.3 от Практическото ръководство и водят до ограничаване на достъпа на икономическите оператори до конкретната процедура за възлагане, ограничават конкуренцията и нарушават основни принципи на европейското законодателство.

#### **2. Грешки, свързани с разглеждането и оценяването на получените оферти**

**Нередности по т. 14-21 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 14.05.2019 г.**

В резултат на извършените през 2019 г. проверки сме установили и 4 нарушения за избор на изпълнител, който не отговаря на предварително определените изисквания.

**Грешките при разглеждането и оценката на офертите са приблизително 33,33 % от общия брой на установените отклонения**

Този тип нередности са в резултат на пропуски в работата на комисията, която има за задача да удостовери, че лицето, избрано за изпълнител, отговаря както на поставените от възложителя критерии за подбор, годност, липса на основания за отстраняване и други условия, така и че техническата му оферта съответства на зададените технически спецификации.

Отклоненията в тази категория се подвеждат в нарушение на т. 14 от Насоките на ЕК от 14.05.2019 г.

Установили сме три случая, в които избраният изпълнител не отговаря на заложените изисквания за технически способности, а именно да докаже опит в извършването на сходна на предмета на поръчката услуга, съответствие с изисквания към екипа от експерти за изпълнение на поръчката и наличие на сертификат за управление на качеството.

В първия случай възложителят е поставил изискване за доказване на сходен опит в предоставянето на услуги по организиране на събития и изработване на информационни материали, на стойност най-малко стойността на възлаганата поръчка. В проверяваната поръчка установихме, че избраният изпълнител не е представил доказателства за изпълнението на декларираните от него услуги, поради което същият не доказва съответствието си с критериите за подбор на възложителя.

Във втория случай възложителят е поставил изисквания към квалификацията и професионалната компетентност на екипа от експерти за изпълнение на поръчката, като установихме, че избраният изпълнител не е представил документи, доказващи професионалната квалификация на експертите.

При третата процедура установихме, че избраният изпълнител не е представил изискуемия от възложителя сертификат за управление на качеството, като липсват данни участника да прилага еквивалентни мерки при изпълнението на дейността си.

В трите случаи избраните изпълнители не са доказали критериите за подбор и е следвало да бъдат отстранени.

Изброените отклонения са в нарушение на т. 2.4.11.1.3 от Практическото ръководство и представляват изменение на критериите за подбор след отваряне на офертите, което води до некоректно допускане на офертата до оценка.

В друга процедура установихме и несъответствие на офертата с изискванията на възложителя и в нарушение на т. 3.3.10.5 от Практическото ръководство, съгласно което оценката на техническите оферти се извършва след проверката за административно съответствие. В конкретния случай техническата оферта не съдържа изискуемата от възложителя информация за екипа от експерти за изпълнение на поръчката и участникът е следвало да бъде отстранен от участие, а не да бъде определен за изпълнител.

## IV.5 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ИЗВЪН ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ

В резултат на извършената одитна дейност през 2019 г. Одитният орган е установил 18 нарушения, които не са свързани със спазването на правилата за избор на изпълнител. По оперативни програми разпределението на нарушенията е следното:

Оперативна програма „Околна среда” 2014-2020	1
Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж” 2014-2020	1
Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” 2014-2020	3
Оперативна програма „Региони в растеж” 2014-2020	1
Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност” 2014-2020	7
Оперативна програма за храни и/или основно материално подпомагане, съфинансирана от Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица	3
Програми „България – Северна Македония“, „България – Сърбия“ и „България – Турция“	2

Обособяват се следните типове нередности:

### 1. Недопустими разходи

Съгласно чл. 57, ал. 1 от ЗУСЕСИФ разходите се считат за допустими, когато са:

- за дейности, съответстващи на критериите за подбор на операции и се извършват от допустими бенефициенти;
- извършени са законосъобразно съгласно приложимото право на Европейския съюз и българското законодателство;
- за реално извършени услуги,
- съответстващи на насоките за кандидатстване или друг документ, определящи условията за кандидатстване и условията за изпълнение на одобрените проекти.

В един от проверяваните проекти установихме липса на одитна следа и разминаване в информацията между размера на дължимите суми по разходооправдателни документи и поисканите и сертифицирани разходи за управлението на проекта – размерът на разходите за управление съгласно приложените разходооправдателни документи е по-малък от размера на отчетените и сертифицирани разходи. Следователно за попадналите в обхвата на одита дейности са начислени и изплатени повече разходи от действително изплатените и доказани с документи разходи, поради което съответната разликата е недопустим за финансиране разход от ЕСИФ.

В друг от проектите установихме подобен случай на разлика между осчетоводени и декларирани за възстановяване средства. Разликата над осчетоводените разходи е недопустима за финансиране.

Установихме и случай на недопустими разходи при изпълнение на договор за доставка. При него беше изплатена неоснователно повече от договорената с изпълнителя цена.

Също така установихме и случаи на верифициране и сертифициране на недопустими разходи поради неправилно определен размер на дължимото възнаграждение за дейностите по подготовка, управление, изпълнение, координация, мониторинг, оценка, информация и контрол на съответната оперативна програма за определен период от време.

В друг случай, по проект за предоставянето на услугата „топъл обяд“ установихме несъответствия между отчетените предоставени услуги „топъл обяд“ и реално получени за определен период от време от потребители на услугите. Разходите за отчетените в повече предоставени услуги са недопустими за финансиране.



Друг случай на недопустими разходи установихме при изплащане на средства за строителен надзор. При него не е спазен дължимия процент възнаграждение спрямо стойността на СМР на обектите, на които е извършен строителен надзор. В резултат на нарушението е заплатена по-висока цена от определената в договора за строителен надзор. Разликата между договорената стойност и фактически изплатената цена е недопустима за финансиране.

Наличие на недопустими разходи установихме и при изработката на кратки видеоматериали, като при изпълнението на проекта са изплатени суми, надвишаващи неколккратно пазарните цени за сходни по обем, сложност и специфика дейности.

Друг случай на недопустими разходи установихме при изплащането на разходи на различни икономически оператори за изпълнението и отчитането на едни и същи функции и дейности. В тези случаи установихме двойно финансиране за тези дейности.

В един от случаите установихме, че при изпълнението на дейности по осигуряване на самолетни билети бенефициентът е заплатил цена, която надвишава договорената. Стойността, която надвишава предложената от изпълнителя цена по договора, е недопустима за финансиране. Тя е платена без правно основание.

Наличие на недопустими разход установихме при проверката на одитирано искане за плащане, в обхвата на което са включени разходи за дълготрайни материални активи. Съгласно утвърдените от УО насоки за кандидатстване по процедурата не са допустими за финансиране разходи за дълготрайни активи, поради което съответния разход е недопустим за финансиране по ЕСИФ.

Специфичен случай на нарушение установихме при изпълнението на проект, при който не е обоснована необходимостта от увеличаване на бюджета на определена дейност от проекта. При одобрението на промяната не са представени доказателства както за пазарната стойност на дейността, така и за факта, че увеличението на разходите е реалистично и ефективно от гледна точка на целите на проекта. Така направената промяна е в нарушение на Насоките за кандидатстване, съгласно които исканията за промяна в бюджета на дейностите трябва да бъдат придружени от съответните потвърждаващи документи, които обосновават и доказват необходимостта от промяна. По тази причина увеличеният размер на разходите за дейността е недопустим за финансиране.

Недопустими разходи са установени по следните оперативни програми:

Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” 2014-2020	3
Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020	1
Оперативна програма „Региони в растеж” 2014-2020	1
Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020	1
Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж” 2014-2020	1
Оперативна програма за храни и/или основно материално подпомагане, съфинансирана от Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица	2
Програми „България – Северна Македония“, „България – Сърбия“ и „България – Турция“	2

## 2. Недопустими проекти

Съгласно чл. 4, ал.1 от ЗУСЕСИФ безвъзмездната финансова помощ се предоставя за проекти, с които се постигат целите на съответната оперативна програма и при условията, определени в нея.

Съгласно чл. 14, ал. 2, т.1 от ЗУСЕСИФ Комитетът за наблюдение одобрява по предложение на ръководителя на управляващия орган на съответната програма методологията и критериите, използвани за подбор на операции.

В проверяваните проекти констатирахме, че двама от бенефициентите по програмата на етап кандидатстване не са изпълнили всички условия за кандидатстване и получаване на безвъзмездна помощ. Не е доказано, че с изпълнението на проектите ще се разшири капацитетът на икономическите оператори в изпълнението на допустимите за финансиране дейности, т.е. ще може да се произвежда повече от поне един от вече произвежданите продукти. От събраните при изпълнението на одитните ангажименти документи и доказателства установихме, че преди подаване на проектните предложения бенефициентите не са изпълнявали дейностите, за които се очаква да получат финансиране, тоест не е доказано, че се произвеждат продуктите, чието производство ще бъде увеличено в следствие на получената безвъзмездна финансова помощ.

Цитираното нарушение сме установили в 2 случая по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020.

### **3. Физическо изпълнение на проекта**

Съгласно чл. 30, параграф 1 и 2 от Регламент (ЕС, ЕВРАТОМ) № 966/2012 относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (отм.), бюджетните кредити се използват в съответствие с принципа на добро финансово управление, и по-специално в съответствие с принципите на икономичност, ефикасност и ефективност.

В параграф 2 от цитирания член 30 от Регламент (ЕС, ЕВРАТОМ) № 966/2012 (отм.) е заложено, че принципът на ефективност се отнася до осъществяването на набелязаните конкретни цели и постигането на планираните резултати.

При извършена проверка на изпълнението на проект за предоставяне на услугата „топъл обяд“ установихме, че услугата неоснователно не е предоставяна в период от 9 месеца, с което е нарушен принципът за добро финансово управление при изпълнение на дейностите по проекта (в частност принципа за ефективност).

В друг случай установихме неизпълнение на изискванията в договора за БФП инвестицията на проекта да се изпълнява в посочения в проектното предложение район за планиране. Това условие е обвързано и с получаване на по-голям брой точки при оценката на проектните предложения. В конкретния случай и при проверка изпълнението на проекта установихме, че доставено по проекта оборудване не се използва в предвидения в договора за БФП район на планиране за определен период от време, с което е изменен сключения договор. В резултат на промяната и съгласно обявените условия в Насоките за кандидатстване и договора за БФП, разходите за инвестицията са недопустими за финансиране за периода, в който оборудването не е използвано в предвидения в проекта регион.

Цитираното нарушение сме установили в 2 случая, един по Оперативна програма за храни и/или основно материално подпомагане и един по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020.

### **4. Части от инвестицията не се използват и нарушение на принципа за добро финансово управление**

Съгласно чл. 70, ал. 1, т. 3 от ЗУСЕСИФ финансова подкрепа със средства от ЕСИФ може да бъде отменена изцяло или частично чрез извършване на финансова корекция за нарушаване на принципите за добро финансово управление и устойчиво развитие по чл. 4, параграф 8 и чл. 8 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 г.

При три от одитните ангажименти констатирахме, че направените инвестиции по проектите не се използват, което води до непостигане целите на проектите в нарушение на принципа за устойчивост на резултатите и репутационен риск за Европейския фонд за регионално развитие.

Цитираното нарушение сме установили в три случая по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020.

## V. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Одитният орган задълбочено анализира причините за допуснатите от Управляващите органи пропуски при верификация на разходите за обществени поръчки (в 16,5% от проверените поръчки е установена грешка), верифицирани и сертифицирани през 2018 и 2019 г., и в резюме те са следните:

- Изключителна сложност на предвидените в приложимото законодателство за избор на изпълнител процедури, които в максимална степен затрудняват задължените субекти при прилагането му.
- Множеството промени на нормативната уредба в областта на възлагането на обществени поръчки, включително избора на изпълнител от бенефициенти на безвъзмездна помощ, които не са възложители по ЗОП;
- приетите нови Насоки за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г., съответно промените в Наредбата за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕСИФ, в сила от 23.08.2019 г.
- Компетентността на служителите, ангажирани в проверките и нуждата от постоянно подобряване на професионалната им квалификация. Предвид необходимостта от затвърждаване и повишаване на знанията и уменията на тези служители през 2019 г. ИА ОСЕС продължи практиката си за споделяне на прилагания подход. В обученията относно подхода на Одитния орган за проверка на обществени поръчки през 2019 г. са взели участие 120 представители на Управляващите органи и бенефициентите по оперативните програми.

Основните причини за допускането на пропуските при верификация на разходите (извън проверките на процедури за избор на изпълнител) произтичат от огромния обем искания за плащане, които следва да обработят Управляващите органи за кратък период от време, липсата на оптимизиране на някои аспекти на процедурите за верификация на разходите, както и слабости в системите за управление и контрол.

Предвид изложеното от изключително значение е осигуряването на подходящи и регулярни фокусирани обучения на бенефициентите и служителите, участващи в процеса по верификация. Тези обучения следва да са пряко свързани с действащия към момента ЗОП, спецификите на електронното възлагане и описаните в Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки на Европейската комисия от 14.05.2019 г. нередности и тяхното предотвратяване. Управляващите органи следва да подобрят ефективността на контрола върху процедурите за обществени поръчки. 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 и верифициране на разходи, 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. Съгласно регламентите за програмен период 2014-2020 коригирането на финансовото влияние на грешките, установени от националните органи, става без нетни загуби в рамките на годината (до издаване на годишните отчети и годишен контролен доклад към 15 февруари на съответната година). Ако впоследствие ЕК или ЕСП установят допълнителни грешки с финансово влияние в разходите от представените отчети, финансовите корекции за тези грешки имат нетно измерение за държавата-членка.**