



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

**АНАЛИЗ НА УСТАНОВЕНИТЕ НЕРЕДНОСТИ ОТ ОДИТНИЯ ОРГАН ПРИ
ИЗВЪРШЕНИТЕ ОДИТНИ АНГАЖИМЕНТИ ПРЕЗ 2024 ГОДИНА**

2025 г.

Съдържание

ВЪВЕДЕНИЕ	4
I. СТАТИСТИКА	5
II. ПОДХОД	7
1.1. Подход при проверките на проекти	7
1.2. Подход при проверките на обществени поръчки	7
2. Нередности	8
2.1. Понятия за нередност и финансова корекция	8
2.2. Типове нередности при изпълнение на проектите.....	8
2.3. Типове нередности в областта на обществените поръчки	9
3. Подход при определяне финансовото влияние на нарушенията	9
3.1. Принцип за некумулиране на финансовите корекции за нарушения на законодателството по обществени поръчки.....	10
3.2. Кумулиране на финансови корекции	10
4. Подход за установяване наличието на индикатори за измами.....	11
III. УСТАНОВЕНИ ОТ ОДИТНИЯ ОРГАН ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ	13
III.1 ГРЕШКИ ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРОЕКТИ	14
1. Недопустимост на разходите.....	15
2. Недопустимост на крайните получатели	16
3. Отклонения при изпълнението	16
4. Неспазване на сроковете	16
5. Неосигурена одитна следа	17
6. Непостигнати индикатори	18
7. Неспазване на мерките за видимост, прозрачност и комуникация.....	18
III.2 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ	20
1. Грешки при подготовката и откриването на процедурите за възлагане на обществени поръчки	20
1.1. Незаконосъобразен избор на ред/вид процедура за възлагане на поръчка.....	21
1.2. Незаконосъобразно определяне на сроковете за получаване на оферти при и след откриване на процедурата	22
1.3. Нарушения на публичността при обявяване на процедурата.....	23
1.4. Условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата	23
1.5. Незаконосъобразна методика за оценка на офертите	27
1.6. Нарушения при техническите спецификации и предмета на поръчките.....	29

2. Грешки при разглеждане и оценяване на офертите	30
2.1. определеният за изпълнител участник не отговаря на първоначално обявените от възложителя изисквания.....	30
2.2. неправилно прилагане на определените от възложителя критерии за подбор, което води до неоснователно отстраняване на участници	32
2.3. конфликт на интереси.....	33
3. Грешки при сключването и изпълнението на договорите за обществени поръчки	33
IV. ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ ПО ПРАКТИЧЕСКОТО РЪКОВОДСТВО ЗА ДОГОВОРНИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ВЪНШНИ ДЕЙСТВИЯ НА ЕС (PRAG).....	36
V. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ	37

ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият документ съдържа информация за нередностите, установени от Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС“ (ИА ОСЕС) в качеството ѝ на Одитен орган по програмите, съфинансирани със средства от Европейския съюз и други държави-донори през програмни периоди 2014-2020 и 2021-2027.

Съображение 65 от преамбюла на Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета гласи:

„Държавите-членки следва да приемат адекватни мерки, за да гарантират правилната структура и правилното функциониране на своите системи за управление и контрол, за да дават гаранции за законосъобразното и редовно използване на европейските структурни и инвестиционни фондове.“

Съгласно чл. 69, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 година за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика:

„Държавите членки гарантират законосъобразността и правилността на разходите, включени в отчетите, които се представят на Комисията, и предприемат всички необходими действия, за да предотвратяват, откриват, коригират и докладват нередности, включително измами.“

В съответствие с чл. 77 от Регламент (ЕС) 2021/1060 функциите на Одитния орган включват провеждането на одити на системите, на операциите и на отчетите, за да предостави на Комисията независимо становище за ефективното функциониране на системите за управление и контрол и законосъобразността и правилността на разходите, включени в представените на Комисията отчети.

Одитният орган изготвя и представя на Комисията:

а) годишно одитно становище, което въз основа на извършената одитна работа обхваща следните отделни елементи: 1. пълнотата, точността и достоверността на отчетите, 2. законосъобразността и правилността на разходите, включени в представените на Комисията отчети, 3. ефективното функциониране на системата за управление и контрол;

и

б) годишен контролен доклад, който подкрепя годишното одитно становище и представя обобщение на констатациите, включително и анализ на естеството и мащаба на грешките и недостатъците в системите, както и предложените и изпълнените корективни действия, общия процент на грешка и остатъчния процент на грешка за разходите, вписани в представените на Комисията отчети.

Предвид възложените му задачи и с оглед осигуряване на превантивни мерки за недопускане на нарушения при управлението на проекти, в настоящия документ Одитният орган споделя своя подход и резултатите от проведените одити на операциите през 2024 г. по **следните програми и инструменти:**

- ✓ Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020
- ✓ Програма „Развитие на човешките ресурси“ 2021-2027
- ✓ Програма „Храни и основно материално подпомагане“ 2021-2027

- ✓ Програма на Република България по Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика
- ✓ Програма на Република България по фонд „Вътрешна сигурност“
- ✓ Програма на Република България по фонд „Убежище, миграция и интеграция“
- ✓ Резерв за приспособяване във връзка с последиците от Брексит
- ✓ Програма ИНТЕРРЕГ V-A „Румъния-България“ 2014-2020
- ✓ Програми за транс-гранично сътрудничество ИНТЕРРЕГ ИПП II „България - Турция 2014-2020“, „България - Северна Македония 2014-2020“ и „България - Сърбия 2014-2020“
- ✓ Финансов механизъм на Европейското икономическо пространство и Норвежки финансов механизъм, 2014 - 2021.

Анализът може да бъде използван за:

- запознаване с подхода на Одитния орган, който е базиран на подхода и практиката на Европейската комисия,
- въвеждане на допълнителни мерки от страна на Управляващите органи за ефективно изпълнение на функциите им за верифициране на законосъобразни и допустими разходи,
- предприемане на подходящи превантивни и корективни действия от страна на бенефициентите при изпълнението на проекти и провеждане на процедури за избор на изпълнител.

Информацията в настоящия анализ се отнася до отклоненията, установени при изпълнение на проектните дейности, както и до нарушенията при прилагането на законодателството по обществените поръчки – обществените поръчки, възложени по реда на Закона за обществените поръчки, както и избора на изпълнител по ПМС № 160/2016 г. - за бенефициентите по глава 4 от ЗУСЕСИФ и по ПМС № 118/2014 г. - за бенефициентите по ФМ на ЕИП и НФМ, които не са публични възложители. Нередностите по Програмите за трансгранично сътрудничество „България - Република Северна Македония 2014-2020“, „България - Сърбия 2014-2020“ и „България - Турция 2014-2020“ са представени в отделен раздел, като процедурите за избор на изпълнител по тези програми са проведени по Практическото ръководство за договорни процедури за външни действия на Европейския съюз (PRAG).

В допълнение към настоящия анализ е документа **„Обобщение на срещаните в практиката на Одитния орган нарушения за ограничителни изисквания и насоки за избягването им“**, който е обновен и актуализиран. Обръщаме внимание, че анализът и обобщението нямат изчерпателен характер и не съдържат всички възможни отклонения, представляващи нередности.

Анализът и обобщението са налични на интернет страницата на Агенцията на адрес: <https://aeuf.minfin.bg/bg/25>

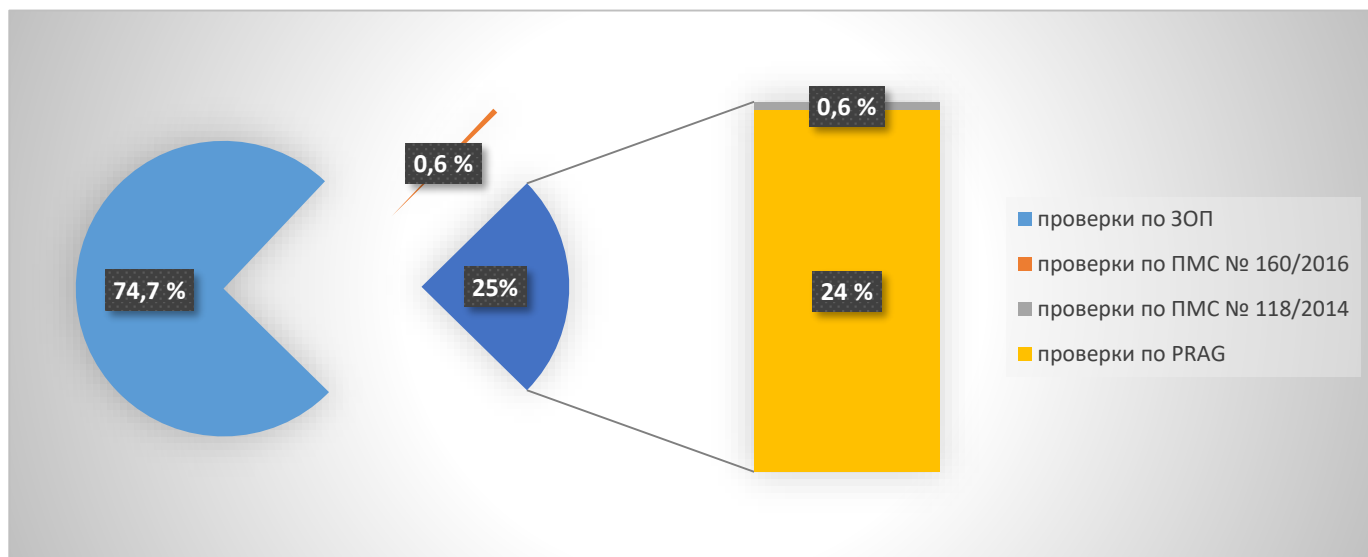
I. СТАТИСТИКА

В обхвата на изпълнените одити на операциите през 2024 г., приключили с връчването на окончателни одитни доклади, попаднаха 137 проекти по 10 програми и инструменти.

Одиторите са извършили проверки на 166 процедури за избор на изпълнител, както следва:

- 124 проверки по ЗОП;
- 1 проверка по ПМС № 160/2016 г.
- 1 проверка по ПМС № 118/2014 г. и

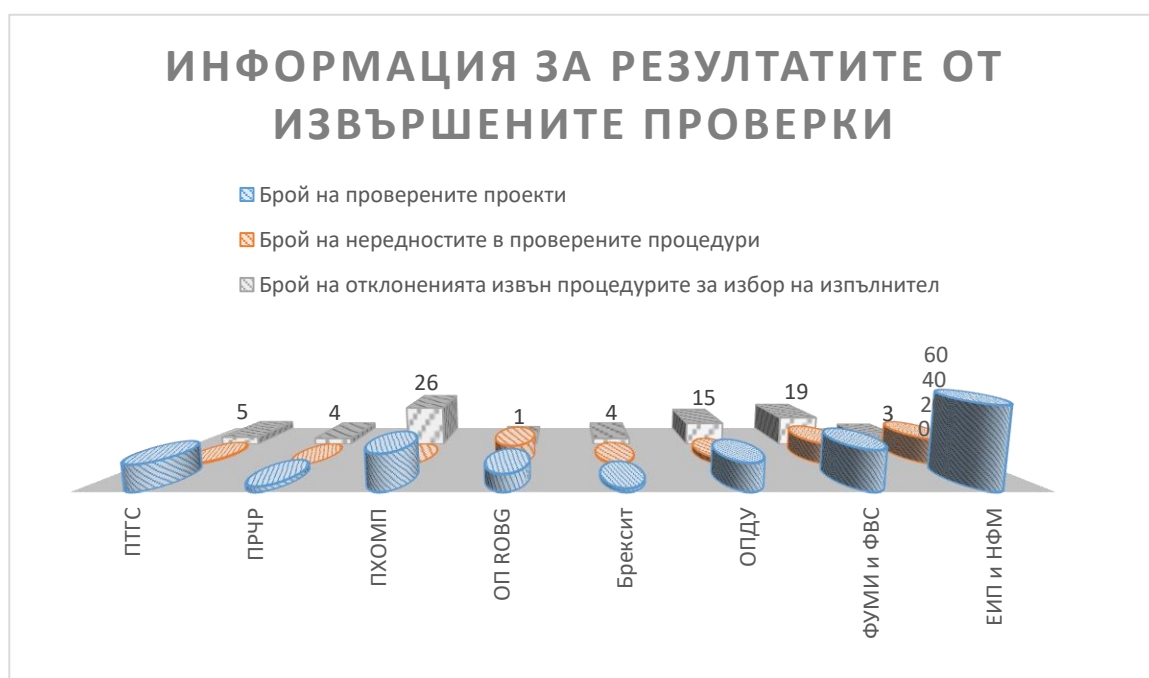
- 40 проверки по Практическото ръководство за договорни процедури за външни действия на ЕС (PRAG).



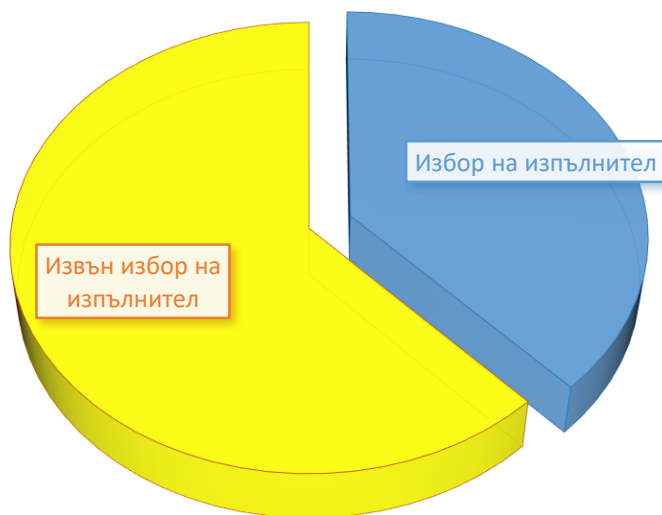
Проверките по PRAG са в рамките на одитните ангажименти по Програмите за трансгранично сътрудничество (ПТГС) „България - Северна Македония 2014-2020“, „България - Сърбия 2014-2020“ и „България - Турция 2014-2020“. Проверените процедури включват 2 международни открити процедури, 8 местни открити процедури, 13 опростени процедури и 17 избора на изпълнител с една оферта.

В резултат на извършените проверки през 2024 г., приключили с издаването на окончателни одитни доклади, Одитният орган е установил общо 47 нередности в проверените поръчки. Отклоненията извън областта на обществените поръчки са 77 на брой.

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



ВИДОВЕ ГРЕШКИ



II. ПОДХОД

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

1.1. Подход при проверките на проекти

За оценката на допустимостта и редовността на извършените разходи по проект са приложени 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 - 8, 10 от ЗУСЕФСУ, 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 е определено по Приложение № 2 към чл. 2, ал. 3 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 ЗУСЕФСУ.

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 проверките на обществени поръчки

Законосъобразността на разходите за обществени поръчки се проверява от Одитния орган, като работата се документира в детайлни контролни листове (публикувани и на електронната страница на ИА ОСЕС), които 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. (C(2019) 3452 final), съответно Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 и Приложение № 1а 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 ЗУСЕФСУ.

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 установят всички случаи на нередности в областта на обществените поръчки. Преценките дали са налице административни и други нарушения, свързани с прилагането на законодателството по обществени поръчки, са извън обхвата на изпълняваните от Одитния орган проверки предвид изпълняваните от него законови правомощия.

В хода на одитните ангажименти Одитният орган е проверил детайлно спазването на правилата относно: избора на вида на процедурата за обществена поръчка, обявяване на процедурата в Официален вестник на ЕС и РОП, сроковете за провеждане на процедурата (за получаване на офертите и за достъп до документацията за поръчката), 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.

В контролните листове са включени и задължения за изпълнение на одиторски процедури за анализ на документираните 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. По смисъла на чл. 2, параграф 36 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, респективно чл. 2, параграф 31 от Регламент (ЕС) № 2021/1060:

„нередност“ е всяко нарушение на приложимото право, произтичащо от действие или бездействие на икономически оператор, което има или би имало за последица нанасянето на вреда на бюджета на Съюза чрез начисляване на неправомерен разход в този бюджет.

Аналогична дефиниция се съдържа и в националното ни законодателство – § 1, т. 7 от ДР на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор.

Съгласно чл. 143, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, респективно чл. 103, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 2021/1060 държавите членки защитават бюджета на Съюза и прилагат финансови корекции във връзка с установените нередности. Финансовите корекции се изразяват в отмяна изцяло или частично на подкрепата от фондовете за дадена операция или програма, когато бъде установено, че декларираните пред Комисията разходи са нередовни.

2.2. Типове нередности при изпълнение на проектите

Приложение № 2 към чл. 2, ал. 3 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 ЗУСЕФСУ урежда 6 типа нередности – конфликт на интереси, нарушение на принципите за добро финансово управление, нарушение на изискването за дълготрайност на операциите, липса на одитна следа и/или аналитично

отчитане на разходите в поддържаната от бенефициента счетоводна система, неизпълнение на мерките за видимост, прозрачност и комуникация, неизпълнение на одобрените индикатори.

За всеки тип нередност са определени един или няколко процентни показатели (различни нива %) на финансови корекции – 100, 25, 20, 15, 10, 5, 3, 2, 1 %. Приложимият процентен показател зависи от естеството и сериозността на нарушението, като се отчита финансовото отражение, което то има или би могло да има върху средствата от ЕФСУ.

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 и Приложение № 1а 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 ЗУСЕФСУ.

Насоките на ЕК от 14.05.2019 г. уреждат 23 основни типа нарушения на законодателството по обществени поръчки, за които 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.).

За някои типове/видове нередности в Насоките на ЕК от 14.05.2019 г. е предвиден само един възможен размер финансова корекция. Липсва възможност прилаганият орган да индивидуализира размера на финансовата корекция според професионалната си преценка. Размерите на предвидените процентни показатели за някои типове нередности са значителни, 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 Насоките на ЕК от 14.05.2019 г. е 25 %. При изменение на критериите за подбор с разяснение по т. 9.1 единствената възможна финансова корекция е също 25 %. Не се допуска намаляване на процентния показател по преценка на прилагания орган.

3. Подход при определяне финансовото влияние на нарушенията

Одитният орган е определил финансовото влияние на установените отклонения в съответствие с Насоките на ЕК от 14.05.2019 г., съответно Приложение № 1 и Приложение № 1а към чл. 2, ал. 1 и ал. 2 и Приложение № 2 към чл. 2, ал. 3 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 ЗУСЕФСУ.

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

Пример 1: 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 тази обособена позиция и финансовата корекция за нея се определя само върху тези разходи.

Пример 2: 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, която засяга 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.

В случаите, в които Управляващият орган е установил същото нарушение или за друго отклонение е приложил финансова корекция, не е налице грешка в одитираните разходи, поради което Одитният орган само констатира нарушението, но не прави препоръка за прилагане на финансова корекция.

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/ Приложение № 1а към чл. 2, ал. 2 от Наредбата и от нередност по Приложение № 2 към чл. 2, ал. 3 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. 3 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.

Пример: 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. 3 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 Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ), в т.ч. Насоките относно избягването и управлението на конфликти на интереси съгласно Финансовия регламент (2021/С 121/01), Насоките 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*), Ръководството 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 Насоките 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.

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, за всяка проверена процедура в случай на установено нарушение на законодателството по обществени поръчки, Одитният орган извършва и анализ за наличие на индикатори за измама в три посоки:

- индикатори за измама при конфликт на интереси: съгласно приложимата методология конфликт на интереси може да възникне, когато служител на възложителя (ръководител, член на комисия за провеждане на процедурата, служител, участвал в подготовката и/или провеждането на конкретната процедура за възлагане на обществена поръчка) има недекларирани интереси във връзка с определена поръчка или изпълнител/икономически оператор.
- индикатори за измама при договаряне при оферирание: индикаторите са налице, когато икономическите оператори от определена географска област, регион или отрасъл се договарят тайно да елиминират конкуренцията и завишат цената на обществената поръчка посредством различни схеми за съглашателство при оферирание.
- индикатори за измама при неоснователно възлагане на един изпълнител: такива индикатори биха могли да бъдат установени например в случаи на незаконосъобразно разделяне на обществени поръчки, както и при неоснователно прилагане на процедури по договаряне.

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

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. Одиторските проверки включват и използване на инструмента АРАХНЕ.

III. УСТАНОВЕНИ ОТ ОДИТНИЯ ОРГАН ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ

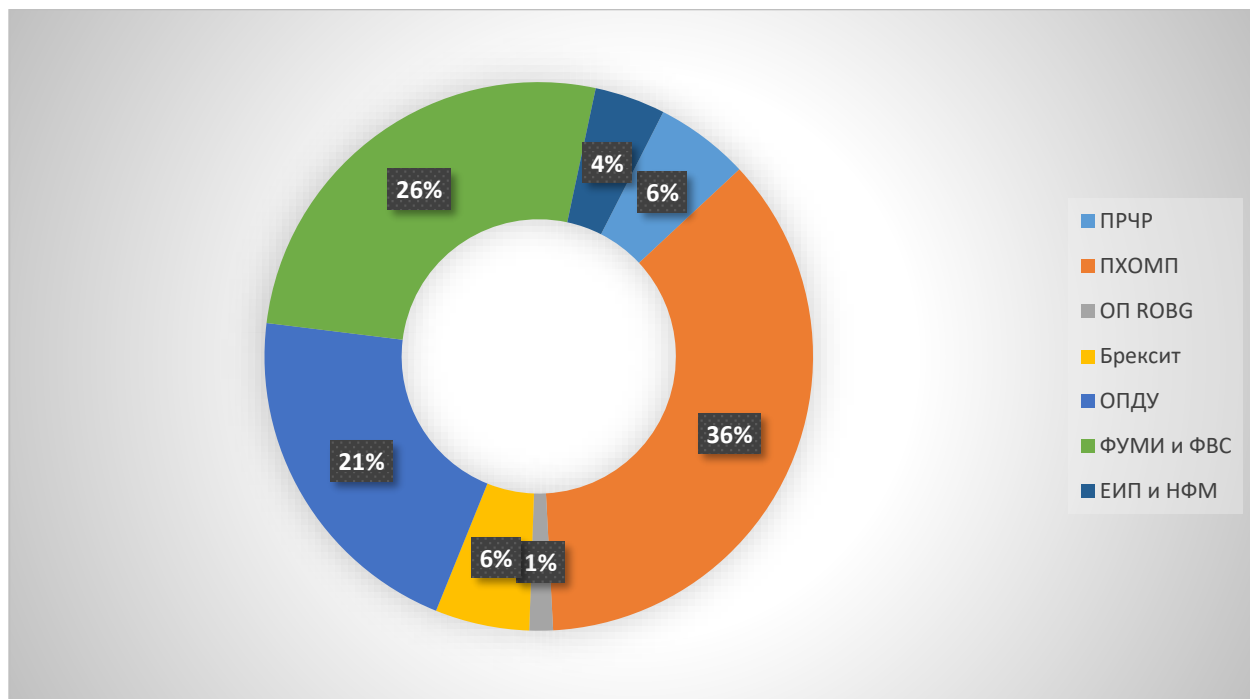
При изпълнение на одитните ангажменти сме отчели и множество допуснати от бенефициентите нарушения, които са били установени от Управляващите органи в процеса по верификация и разходите по засегнатите договори са били коригирани преди включването им в доклади по сертификация/респ. декларации за управлението.

В тази част от анализа са включени следните 2 раздела:

- типове грешки при изпълнението на дейностите по проекта,
- типове нередности при възлагане на обществени поръчки (който включва информация от проверените процедури за избор на изпълнител по ЗОП, ПМС № 160/2016 г. и ПМС № 118/2014 г.), и при процедури за избор на изпълнител по Практическото ръководство за договорни процедури за външни действия на ЕС (PRAG).

III.1 ГРЕШКИ ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРОЕКТИ

В резултат на извършената одитна дейност през 2024 г. Одитният орган е установил 77 отклонения, които не са свързани със спазването на правилата за избор на изпълнител. По програми разпределението на нарушенията е следното:



Следва да отбележим, че не всички от посочените по-долу нарушения съставляват нередност, за която е предложена финансова корекция. При неизпълнение на направените препоръки обаче, както и в други случаи (например отклонението да се квалифицира като системна грешка), тези и сходни на тях отклонения могат да доведат до отмяна на предоставената финансова подкрепа, поради което Управляващите органи и бенефициентите следва да ги вземат предвид и да не ги допускат.

Съгласно чл. 56, ал. 1 от ЗУСЕФСУ финансова подкрепа се предоставя и може да се използва само за финансиране на разходи, които са допустими съгласно приложимото за програмния период право на Европейския съюз, закона, актовете по неговото прилагане и други относими норми на българското законодателство. За да се счете за допустим един разход трябва да отговаря на следните условия:

1. да е за дейности, съответстващи на предвидените в одобрения проект и се извършват от допустими бенефициенти съгласно съответната програма
2. да е посочен в насоките/документа, определящ условията за кандидатстване и условията за изпълнение на одобрените проекти
3. да не надхвърля праговете за съответната категория разходи
4. да е за реално доставени продукти, извършени услуги, строителни и монтажни работи и положен труд
5. да е извършен законосъобразно
6. да е отразен в счетоводната документация на бенефициента чрез отделни счетоводни аналитични сметки или в отделна счетоводна система
7. за него е налична одитна следа

8. да е съобразен с приложимите правила за предоставяне на държавни помощи, и др.

1. Недопустимост на разходите

Отноsimи към **допустимостта на разходите** са откритите отклонения в следните случаи: Съгласно чл. 15, ал. 1, т. 6 от Постановление № 447 на МС от 19.12.2022 г. за определяне на реда и условията за изпълнение на Резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит, отчетените разходи се считат за допустими, когато са отразени в счетоводната документация на получателите на финансирането чрез отделни счетоводни аналитични сметки или в отделна счетоводна система. При извършената проверка одиторите са установили, че отчетните разходи по проекта са осчетоводени в счетоводната система на бенефициента, но не чрез отделни счетоводни аналитични сметки или в отделна счетоводна система по проекта.

Друг случай на недопустимост на разходите е констатиран при проверка на месечните брутни работни заплати и осигуровките за сметка на работодателя. На основание чл. 57, ал. 1, т. 4 и т. 5 от Закона за управление на средствата от европейските фондове при споделено управление (ЗУСЕФСУ), за да бъдат допустими разходите, те следва да са извършени законосъобразно, съгласно приложимото право на Европейския съюз и българското законодателство и да са за реално положен труд. При направеното по време на одита преизчисление на допустимите разходи за осигурителни вноски за сметка на работодателя за всички включени в искането за плащане разходи за възнаграждения се установи, че допустимите за възстановяване по програмата разходи са в по-малък размер от поисканите за възстановяване разходи за осигурителни вноски.

Установено е и отклонение при проверка на разходите за транспорт. Съгласно договореното разходът за транспорт с автобус за конкретно мероприятие е според изминатите километри, които се удостоверяват с представяне на пътен лист/пътна книжка на 1 бр. превозно средство по време на събитието. При проверката се установи, че фактурираните разходи не са калкулирани според изминатите километри.

В тази категория попадат и отклонения, свързани с отчитане на разходи за възнаграждения на лица по договори за услуги, в размер, който е по-висок от действително платените от бенефициента на изпълнителите разходи за възнаграждения. Също така недопустими за финансиране са и разходи, които са изплатени за извършена работа в размер, по-висок от действително отработените часове от лицето за подпомагане на проектните дейности.

Сходен случай на недопустим разход е установен при проверката на разходи за компенсация на електроенергия. При прегледа на данните по фактура, издадена от доставчика на електроенергия установихме, че в същата е отчетена сума за компенсация в по-малък размер от посочения в искането за плащане. Съгласно Условията за допустимост на разходите от Насоките за кандидатстване по процедурата допустими за финансиране са разходи, които могат да се установят и проверят чрез оригинални разходооправдателни документи и да са за реално извършени дейности, както и да е налична адекватна одитна следа, включително да са спазени изискванията за съхраняване на документите по чл. 140 от Регламент (ЕС) № 1303/2013. В случая тези изисквания не са спазени.

В друг случай е установено нарушение на указанията в Насоките за кандидатстване, съгласно които за да бъдат допустими за подпомагане, разходите трябва да могат да бъдат идентифицирани и проверени. В съответствие с уговореното в договора за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ бенефициентът и неговите партньори не могат да продават или прехвърлят по какъвто и да е друг начин и под каквато и да е форма стоките, закупени с финансирането по проекта, през целия период на изпълнение на операцията. По време на извършената проверка на място е установено, че лаптоп, закупен по проекта не е наличен за проверката. Бенефициентът не е успял да открие и да представи лаптопа за проверка и в

определения допълнителен срок след проверката на място. Финансовият ефект на нарушението е цената на липсващия лаптоп.

2. Недопустимост на крайните получатели

Друг тип нарушение е предоставяне на помощи на **недопустими крайни получатели**.

Съгласно чл. 3, ал. 1 от Закона за малки и средни предприятия (ЗМСП), категорията малки и средни предприятия включва предприятията, които имат:

1. средносписъчен брой на персонала, по-малък от 250 души, и
2. годишен оборот, който не превишава 97 500 000 лв., и/или стойност на активите, която не превишава 84 000 000 лв.

Съгласно чл. 4б. ал. 1 и ал.2 от ЗМСП данните за категорията на предприятията се определят на базата на предходната финансова година. Ако в две последователни финансови години предприятието превиши или слезе под границите, това се отразява на неговия статус на микро, малко или средно предприятие.

Съгласно чл. 3, параграф 3 от Приложение 1 на Регламент № 651/2014 и чл. 4, ал. 5 от ЗМСП, „свързани предприятия“ са предприятията, които имат едно от следните взаимоотношения с всяко друго:

- а) едно предприятие притежава мнозинство от правата на глас на акционерите или съдружниците в друго предприятие;
- б) едно предприятие има правото да назначава или отстранява мнозинството от членовете на административните, управителните или надзорните органи на друго предприятие;
- в) едно предприятие има правото да упражнява доминиращо влияние върху друго предприятие по силата на договор, сключен с това предприятие, или на разпоредба в устава или в учредителния акт на това предприятие;
- г) едно предприятие, което е акционер или съдружник в друго предприятие, контролира самостоятелно, по силата на споразумение с останалите акционери или съдружници в това предприятие, мнозинството от правата на глас на акционерите или съдружниците в това предприятие.

При проверката на краен получател установихме, че предприятието следва да бъде категоризирано като голямо предприятие, а не като малко и средно предприятие, следователно получената помощ представлява недопустими разходи за финансиране по процедурата.

3. Отклонения при изпълнението

Одитният орган е установил и случаи на **несъответствие между изпълнени и документиращи дейности**. Например, при договорено изпълнение на „Колекторна система от полиетиленови тръби HDPE или еквивалентни за отвеждане на дъждовните води от пътното платно и тротоарите“ за две мостови съоръжения, от извършената проверка на място с установено, че не е изпълнена проектираната хоризонтална система. Изпълнена е вертикална такава, като стойността на изпълнените СМР е по-ниска от отразената в протокола за приемане на извършените СМР, предвид обстоятелството, че стойността на позиция 24 от количествено-стойностната сметка се формира на база единична цена на линеен метър и дължината на изпълнените вертикални тръби е по-малка от отразената в протокола.

4. Неспазване на сроковете

Други тип нарушения са свързани с **неспазване на срока за плащане**. Съгласно чл. 74, параграф 1, буква „б“ от Регламент (ЕС) № 2021/1060 Управляващият орган „гарантира, в зависимост от наличието на финансиране, че даден бенефициер получава пълната дължима

сума не по-късно от 80 дни от датата на подаване на искането за плащане от бенефициера; срокът може да бъде прекъснат, ако предоставената от бенефициера информация не позволява на управляващите орган да установи дали сумата е дължима“.

При извършена проверка констатирахме, че е допуснато закъснение от 6 календарни дни за извършване на плащането към бенефициента.

Сходно с посоченото отклонение е **неспазване на срока за верификация**. Съгласно процедурата за верификация от Наръчника на Отговорния орган верификацията на разходите се извършва не по-късно от 30 работни дни от датата на представяне на междинен технически отчет и искане за междинно/окончателно плащане, подадено от бенефициента в ИСУН, включително и на искане за авансово плащане. При извършената проверка по проекта констатирахме, че при отчитане на спиранията за допълнителни документи, верификацията е извършена след 78 дни, което е значително превишаване на сроковете за верификация по договора за БФП и процедурните правила на Отговорния орган.

5. Неосигурена одитна следа

Липсата на одитна следа също е отклонение, което се установява при одиторските проверки. Съгласно чл. 14, параграф 1, буква „е“ от Регламент (ЕС) 2021/1755 държавите членки вземат всички необходими мерки, в това число законови, подзаконови и административни мерки, за да защитят финансовите интереси на Съюза, като предотвратяват, откриват и отстраняват нередности и измами и избягват конфликти на интереси; тези действия включват събирането на информация за действителните собственици на получателите на финансиране в съответствие с точка 4, буква „а“ от приложение III от Регламента; правилата, свързани със събирането и обработването на такива данни, са в съответствие с приложимите правила за защита на данните.

За тези цели Отговорният орган събира информация в електронен стандартизиран формат, с цел идентифициране на получателите на финансиране от резерва и на техните действителни собственици, съгласно приложение III от цитирания Регламент.

Съгласно точка 4, буква а) от приложение III на Регламент (ЕС) 2021/1755, електронната система следва да осигурява:

а) вписване и съхраняване в електронна форма на данни за всяка мярка, финансирана от резерва, включително:

- наименование на получателя и размер на финансирането от резерва,
- наименование на изпълнителя (във връзка с процедури за възлагане на обществени поръчки над праговете на Съюза) и подизпълнителя (само на първото ниво на подизпълнение, само когато е записана информация за съответния изпълнител и само за договори за подизпълнение на обща стойност над 50 000 EUR), когато получателят е възлагащ орган в съответствие с разпоредба на Съюза или национална разпоредба във връзка с възлагането на обществени поръчки, както и стойността на договора,
- собствено име, фамилия и дата на раждане на действителния собственик, съгласно определението в член 3, точка 6 от Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета, на получателя или на изпълнителя, посочени в първо и второ тире по-горе.

При проверка на процедурите относно осигуряване в ИСУН на информация за действителните собственици на получателите на финансиране и изпълнителите по договорите за обществени поръчки по проект установихме, че в ИСУН не се съдържа информация за собственото име, фамилията и датата на раждане на действителните собственици, съгласно определението в член 3, точка 6 от Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета, за получателя на финансирането. Към датата на проверката не е активирана видимостта на поле

„Данни за действителни собственици (Директива (ЕС) 2015/849, чл. 3, т. 6)“, във Формуляра за кандидатстване, част 2. Данни за кандидата в ИСУН. В допълнение в ИСУН, модул Договори/Процедури за избор на изпълнител и сключени договори/ Юридически/Физически лица“ не е въведена информация за изпълнителите по договори за обществени поръчки.

6. Непостигнати индикатори

Одитният орган е констатирал и **неизпълнение на одобрени индикатори**. Съгласно чл. 70, ал.1, т. 7 от ЗУСЕФСУ, финансова подкрепа със средства от ЕФСУ може да бъде отменена изцяло или частично чрез извършване на финансова корекция на основание неизпълнение на одобрени индикатори. Съгласно Условиата за изпълнение на проекти бенефициентът носи отговорност за отчитане на изпълнението на дейностите, заложените индикатори и резултати и на извършените и платени разходи по проекта. По проверявания проект е заложен индикатор за определен брой предприятия, получаващи подкрепа. Съгласно Насоките за кандидатстване по процедурата, за да са допустими за финансиране, предприятията трябва да са в категорията на малки и средни предприятия. Предвид това, че при проверката са установени две предприятия, които не отговарят на критериите за допустимост за крайни получатели, стойността на отчетения индикатор не е коректна.

7. Неспазване на мерките за видимост, прозрачност и комуникация

Одитният орган е установил редица отклонения, заключаващи се в **неспазване на мерките за видимост, прозрачност и комуникация** относно финансовата подкрепа от ЕФСУ. Съгласно чл. 18, ал. 1 и 2 от ЗУСЕФСУ, мерките за видимост, прозрачност и комуникация относно финансовата подкрепа от ЕФСУ, предоставена по програмите по чл. 3, ал. 2 от Закона, се изпълняват съгласно Национална комуникационна стратегия за съответния програмен период. С Националната комуникационна стратегия е одобрен Единен наръчник за прилагане на правилата за видимост, прозрачност и комуникация, който е задължителен за бенефициентите. Наръчникът дава насоки за изпълнение на отговорностите на бенефициентите, определени в чл. 50 от Регламент (ЕС) 2021/1060.

В Единния наръчник на бенефициента за прилагане на правилата за видимост, прозрачност и комуникация 2021-2027 г. (Приложение № 1 към Националната комуникационна стратегия 2021-2027 г.) са определени следните отговорности на бенефициентите:

- включват на официалния уебсайт и в социалните медии ако има такива кратко описание на операцията, в което се посочват: нейните цели, резултатите от нея, откроява се финансовата подкрепа от Съюза. Определени са следните задължителни елементи: заглавие; кратко описание на операцията (проектът), нейните цели, резултатите от нея, откроява се финансовата подкрепа от Съюза; емблема на ЕС и изявлението за финансиране „Финансирано от Европейския съюз“ или „Съфинансирано от Европейския съюз“. Емблемите и изписването на Европейския съюз задължително следва да се виждат още при отварянето на страницата, във видимата област на цифровото устройство, без да се налага потребителят да мести надолу страницата“ (т. 3.1 Уебсайт).

Към момента на одиторската проверка на официалната интернет страница на бенефициента емблемата на ЕС и изявлението за финансиране не се визуализират във видимата област на цифровото устройство, без да се налага потребителят да мести надолу страницата. Има случаи, в които информацията за проекта е публикувана на интернет страницата на бенефициента, но не е посочена емблемата на ЕС с изявлението за финансиране. Установените пропуски са в противоречие с изискванията на т. 3.1 от Единния наръчник на бенефициента за прилагане на правилата за видимост, прозрачност и комуникация 2021-2027 г.

Одитният орган обръща внимание върху този вид нарушения, тъй като описаните отклонения представляват нередност по т. 5 от Приложение № 2 към Наредбата за посочване на

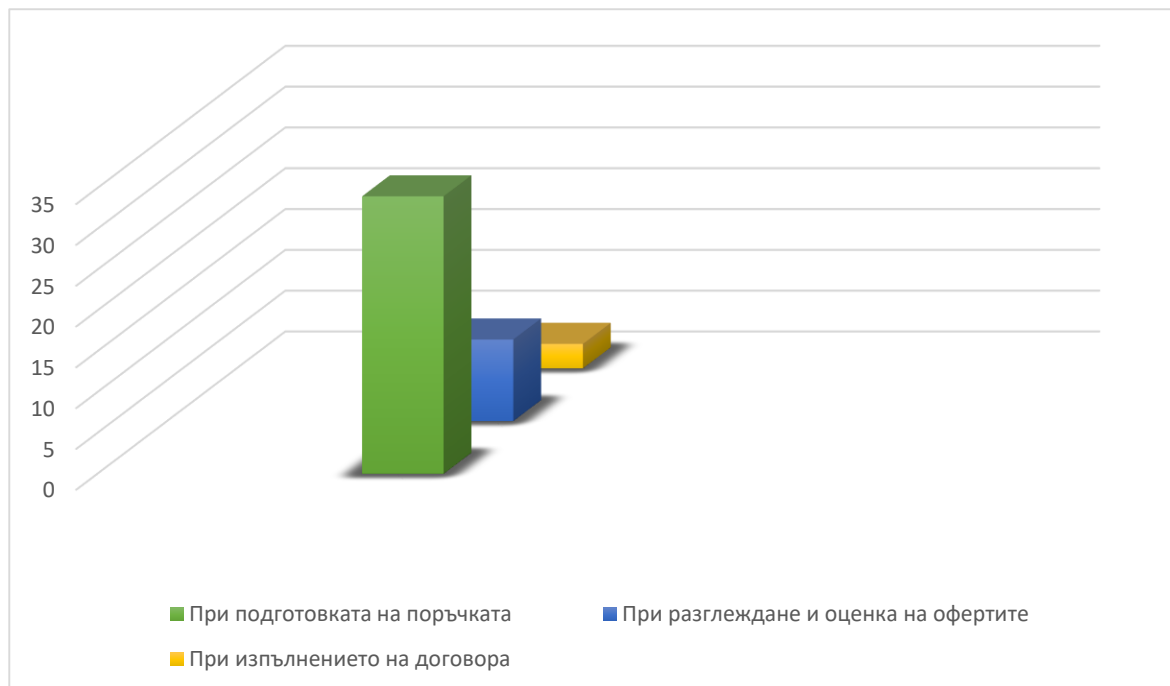
нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕФСУ, за които е предвидена финансова корекция в размер до 3 % върху поисканите за възстановяване разходи по ИП.

III.2 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ

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

Съотношението в броя на трите типа нередности, установени в рамките на одитните ангажменти през 2024 г. е следното:

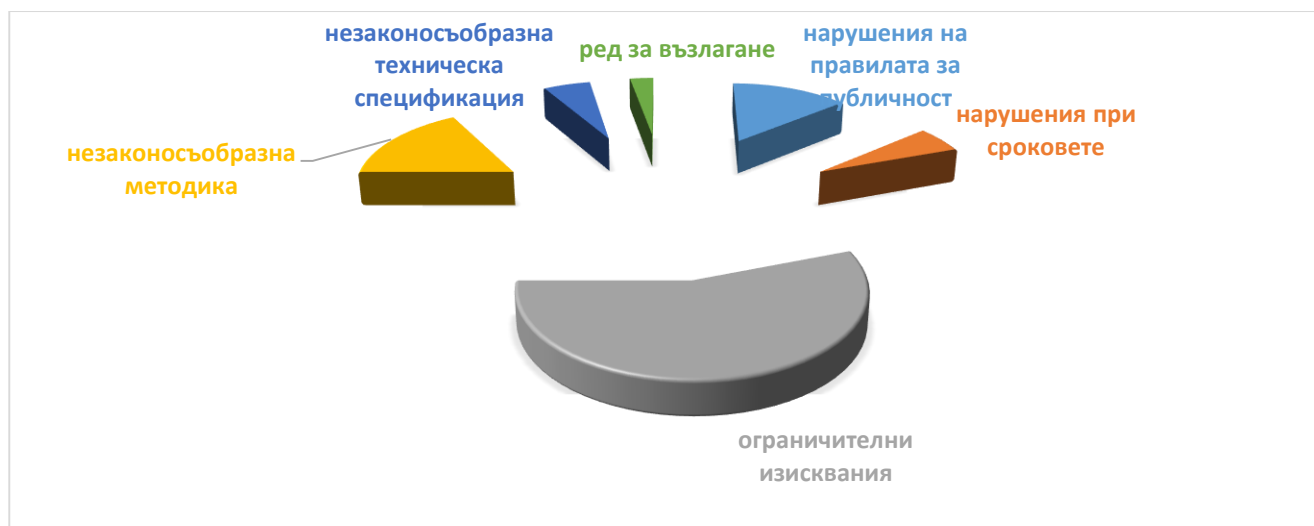


1. Грешки при подготовката и откриването на процедурите за възлагане на обществени поръчки

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 ред за възлагане, при формулиране на критериите за подбор и критерия за възлагане, както и при подготовката на техническите спецификации.

Прави впечатление, че установените в тази категория нередности са повтарящи се през годините, като същите биха могли да се избегнат при внимателна подготовка от страна на възложителите на документацията за поръчката.

Грешките при подготовката на обществената поръчка, възложени по реда на ЗОП, представляват 34 на сто от общия брой на установените отклонения при възлагането на поръчки.



Тези грешки могат да бъдат класифицирани по следния начин:

1.1. Незаконсъобразен избор на ред/вид процедура за възлагане на поръчка

Нередности по т. 1, 2 и 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.

Този вид отклонения са свързани с неспазване на правилата за публичност, а именно не е направено изискуемото публикуване на обявление за обществена поръчка, като заинтересованите лица не са имали възможност да се уведомят за предстоящото възлагане за поръчка.

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

Пример за отклонение от посочения тип е директно възлагане на дейности за издаване на аналитични разработки в електронен формат за четене на различни електронни устройства. Възложителят е възложил редица дейности с предмет предпечатна подготовка, редактиране и издаване в електронен и печатен формат на множество материали, като част от дейностите са възложени след провеждане на открита процедура, а други - по реда на индивидуалната им стойност, като източникът на финансиране е различен. Общата прогнозна стойност на дейностите е над праговете за обявяване на открита процедура по ЗОП, като към момента на възлагане на проверявания договор възложителят е разполагал с информация за възникналата потребност от възлагане на дейностите, въз основа на която да определи законосъобразния ред за възлагане на обществената поръчка. Възложителят има право на разделено възлагане на дейностите от предмета на една обществена поръчка само ако изпълни условията по чл. 21, ал. 5 от ЗОП или чл. 21, ал. 6 от ЗОП. В случая е бил длъжен да приложи предвидения в закона ред за възлагане на обществената поръчка, но вместо това поръчката е възложена по облекчен ред, без да е осигурена публичност чрез обявяване на обявлението в ОВ на ЕС.

Сходно с установеното нарушение установихме и при възлагане на дейности на „Експерт строителство“, като общата изразходвана стойност надвишава прага за директно възлагане и изисква провеждане на процедура по реда на ЗОП.

В разглежданата категория попадат и отклонения, свързани с липса на обосновка за неразделяне на предмета на поръчката на обособени позиции. Съгласно чл. 46, ал. 1 от ЗОП при подготовката за възлагане на обществена поръчка възложителят преценява възможността за разделянето ѝ на обособени позиции. Когато реши, че не е целесъобразно разделянето на обществената поръчка на обособени позиции, в решението за откриване на процедурата възложителят посочва причините за това. В случая възложителят е възложил поръчка за оборудване, което се състои от множество обекти на доставка, включително уреди от бялата/климатичната техника, мебели и специфично техническо/лабораторно оборудване. Включването в предмета на поръчката на няколко обективно делими предмети за доставка от различен тип възпрепятства участието на икономически оператори, които могат да изпълнят само част от предмета на поръчката, съгласно своите технически възможности и капацитет, но нямат възможност да сторят това за целия предмет на поръчката. По този начин обединяването в рамките на предмета на една обществена поръчка на разнородни доставки оборудване/уреди ограничава конкуренцията, тъй като не е налице обективна невъзможност за обособяване на такива позиции.

1.2. Незаконосъобразно определяне на сроковете за получаване на оферти при и след откриване на процедурата

Нередности 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.

Правилата за продължителността на сроковете за получаване на офертите (сроковете за получаване на заявления за участие при съответните видове процедури) изискват изпълнението на редица задължения – задължения за определяне на удължени срокове при откриване на процедурата, задължения за удължаване на сроковете след откриване на процедурата, задължителни предпоставки при намаляване на сроковете, задължения за публичност на сроковете за получаване на офертите, включително на удължените срокове.

Нарушенията попадат в две категории:

- възложителят не е изпълнил правилата за определяне на достатъчни и законосъобразни срокове за получаване на офертите при откриване на процедурата, т.е. незаконосъобразно е съкратил нормативно установения срок или
- не е спазил задължението за удължаване на обявените срокове при съществени изменения в условията по обявената обществена поръчка.

Пример за незаконосъобразен срок за получаване на офертите е изпратено обявление за обществена поръчка за публикуване на 2 ноември 2021 г., а крайната дата за получаване на офертите, посочена в него - 10 ноември 2021 г., т.е. 8 дни, вместо 30 съгласно чл. 74, ал. 1 от ЗОП. Възложителят не се е позовал на спешност при откриването на процедурата. Независимо от причината за допускане на нарушението, той е разполагал с възможност да издаде обявление, с което да приведе сроковете в съответствие или да издаде решение за прекратяване на процедурата и да я обяви наново с нови дати за провеждане, тъй като необичайно краткият срок има ограничителен и разубеждаващ ефект за икономическите оператори и е довел до наличието само на една подадена оферта.

Друг пример за нарушение по т. 4 от Насоките е направена промяна в критериите за подбор, която е съществена, защото води до необходимостта от удостоверяване и доказване от участниците на „изпълнени услуги по разработване, внедряване и/или поддръжка на информационни системи“, вместо на „услуги по поддръжка и администриране на

информационни системи“. Същевременно, възложителят не е удължил срока за получаване на оферти и не е спазил императивната норма на чл. 100, ал. 7, т. 1 от ЗОП, съгласно която когато са внесени съществени изменения в условията по обявената поръчка, които налагат промяна в офертите на участниците, новият срок трябва да е съобразен с времето, необходимо на лицата да се запознаят и да отразят промените, но „не може да е по-кратък от първоначално определения“.

1.3. Нарушения на публичността при обявяване на процедурата

Нередности 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.

Нарушенията от тази категория са свързани със засягане на принципа на публичност и липсата на информация в обявлението/документацията за поръчката.

Отклоненията се проявяват в следните основни аспекти:

- 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 технически спецификации на поръчката,
- липса на съобщаване/публикуване на разяснения/допълнителна информация.

Към първата група спадат нарушения относно липсваща информация за критериите за подбор или възлагане или за спецификата на поръчката, която ще се възлага, както и случаите на нарушения при промяна на условията на поръчка (например: на критерии за подбор или критерия за възлагане, или на изисквания за изпълнение - техническа спецификация), направена с разяснение.

Разясненията по условията на поръчката се правят, с цел да бъде изяснена волята на възложителя от 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. Разпоредбата на член 33, ал. 5 от ЗОП забранява изменение на първоначално обявените условия на поръчката с разяснения.

При преглед на публикуваната на профила на купувача документация установихме, че в профила на купувача не са публикувани и липсва информация за: приложимите образци на ценови предложения; всички дестинации, за които следва да се направят ценови предложения от участниците (публично достъпни чрез профила на купувача и обявлението по поръчката са данни за 18 от 40 дестинации); тегловите коефициенти по подпоказател за отделните дестинации и конкретния начин за образуване на цената съгласно избраната от възложителя методика за оценка. Следователно заинтересованите лица не са имали на разположение минимално гарантирана им от чл. 31, ал. 1, т. 4 от ЗОП информация относно всички изисквания и указания за участие в процедурата, която е определяща за решението им да проявят интерес от възлаганата обществена поръчка и да участват в процедурата.

1.4. 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. Свързани са с формулираните основания за отстраняване, критериите за подбор (годността (правоспособността) за упражняване на професионална дейност, икономическото и финансовото състояние, техническите и професионалните способности), критерия за възлагане, документите за доказването им, техническите спецификации, както и условията за изпълнение на поръчката.

При възлагането на обществени поръчки възложителите нямат право да ограничават конкуренцията чрез включване на условия или изисквания, които дават необосновано предимство или необосновано ограничават участието на стопански субекти в обществените поръчки и които не са съобразени с предмета, стойността, сложността, количеството или обема на обществената поръчка.

За да са законосъобразни и за да осигуряват принципа за равнопоставеност и недопускане на дискриминация, изискванията, които поставят възложителите следва да са необходими и да са съобразени с предмета, стойността, сложността, количеството и обема на обществената поръчка и да третират равнопоставено различните видове участници - национални и чуждестранни, физически, юридически лица и техни обединения, т.е. да не дават необосновано предимство или необосновано да ограничават участието на стопанските субекти в поръчката.

Ограничителните изисквания се разграничават в две категории - такива, които са дискриминационни на базата на необосновани национални, регионални или местни изисквания, и – такива, които не попадат в първата категория, но ограничават достъпа на кандидатите или участниците в поръчката.

1.4.A Ограничения на основата на национален, регионален или местен признак:

В тази категория попадат изискванията, които ограничават неправомерно участието на чуждестранни икономически оператори, като се позовават на национални регулаторни режими, без да допускат изрично възможност за представяне на еквивалентни документи от държавата, в която чуждестранният участник е установен или като изискват чуждестранните лица да имат призната в Република България професионална квалификация/професионални способности още при подаване на офертата.

Пример за подобно ограничение са поставени критерии за подбор за притежаването от участника на валиден документ за правоспособност съгласно чл. 17б, ал. 2 от Закона за чистотата на атмосферния въздух, както и за технически лица, притежаващи документ за правоспособност съгласно чл. 17а от Закона за чистотата на атмосферния въздух. Съгласно установения ред в националното законодателство документ за правоспособност на лица, които извършват дейности, свързани с проверки за течове, сервиз и поддръжка на хладилни или климатични инсталации, или термопомпи, съдържащи вещества, които нарушават озоновия слой, се издават от Българската браншова камара - машиностроене. В обявлението и в документацията за поръчката липсва предоставена възможност чуждестранните икономически оператори да представят еквивалентен документ, издаден съобразно националната правна уредба. Следователно, само за да участват в процедурата, чуждестранните икономически оператори и техническите лица от екипа им следва да преминат по предвидения в националното законодателство ред за издаване на документ за правоспособност.

При проверка на открита процедура по ЗОП за услуга с предмет логистично обезпечаване на дейности възложителят е поставил изискване участниците да имат опит в „дейности/услуги,

свързани с организиране и/или провеждане на поне едно събитие ... в София и/или страната за минимум 10 участника“. Посоченото условие за изпълнена сходна дейност точно в София и/или в страната е ограничително и дискриминационно, тъй като възпрепятства необосновано участието на лица в процедурата. Изискването има разубеждаващ ефект по отношение на потенциални участници, които имат необходимия опит в организацията на подобни събития, но същият е придобит извън страната.

Отклонение в същата категория нередности сме установили и в поръчката осигуряване на устни и писмени преводи, в която възложителят е указал, че участникът следва да има сключен договор с МВнР за извършване на официални преводи, съгласно Правилника за легализация, заверките и преводите на документи и др. книжа. Посоченото изискване не допуска възможност чуждестранните участници да докажат съответствие с него, позовавайки се на еквивалентност, съгласно законодателството на държавата, в която са установени. Тази група икономически оператори необосновано са ограничени да участват, тъй като към момента на подаване на офертата същите нямат сигурност, че ще спечелят обществената поръчка, следователно нямат интерес да сключват такъв договор с МВнР.

Сходно с горепосочените отклонения е и изискване участникът да разполага с минимум едно специализирано транспортно средство с регистрация от Областна дирекция по безопасност на храните (ОДБХ) по реда на чл. 246, ал. 1 от Закона за ветеринарномедицинската дейност. В документацията не са посочени указания и пояснения как ще се прилага цитираното изискване за регистрация на транспортните средства към чуждестранните икономически оператори и дали възложителят би приел като еквивалентен документ доказателство за наличие на регистрация в аналогични регистри, съгласно законодателството на държавата членка, в която са установени. Без посочване на документ или друг способ за доказване на изпълнението на този критерий, се създава разубеждаващ ефект за участие в процедурата върху потенциалните участници, които не разполагат с регистрирано в ОДБХ специализирано транспортно средство за доставка на храна. По този начин се нарушава принципът на равнопоставеност и недопускане на дискриминация при възлагане на обществени поръчки.

1.4.Б Изисквания, които ограничават достъпа на кандидатите или участниците, които не са основани на национален, регионален или местен признак:

В тази категория попадат непропорционални изисквания относно годността на участниците, изисквания, които водят до неравно третиране на различните видове участници, непропорционални изисквания относно професионалната квалификация и опита на експертите, непропорционални изисквания относно техническите възможности на участниците, непропорционални изисквания относно икономически и финансови възможности на участниците и др.

Примери за такива изисквания са:

- изискана от участниците валидна застраховка „Професионална отговорност в строителството“ съгласно чл. 171, ал. 1 от ЗУТ, покриваща минимална застрахователна сума от 200 000 лева (или еквивалентен документ за чуждестранните лица, съобразно законодателството в което е установен).“ Строежът, предмет на поръчката съгласно техническата спецификация и разрешението за строеж е IV-та (четвърта) категория, по смисъла на чл.137, ал.1, т. 4, буква „б“ от ЗУТ. Изискването е завишено изискване спрямо категорията на строежа, предмет на поръчката.

- изискването, че икономическите оператори могат да използват капацитета на трети лица за критериите, свързани с техническите и професионалните способности в нарушение на чл. 65, ал. 1 от ЗОП, съгласно който участниците могат за конкретната поръчка да се позоват на капацитета на трети лица както по отношение на критериите за технически и професионални способности, така и на тези, свързани с икономическо и финансово състояние.

- участниците да притежават валидна застраховка за професионална отговорност за извършване на СМР в размер на не по-малко от 600 000 лв., покриваща минималната застрахователна сума за строежи първа група, първа категория или еквивалент, съгласно чл. 5, ал. 2, т. 2 от Наредбата за условията и реда за задължително застраховане в проектирането и строителството. Възложителят е изискал, когато участникът е обединение, на посоченото изискване да отговаря всеки участник в обединението, който изпълнява строителство.

- участниците следва да разполагат с екип от експерти, включващ и експерт по ЗБУТ. Възложителят е изискал експертът ЗБУТ да отговаря на изискванията за квалификация, правоспособност, професионален опит и техническа компетентност на чл. 5, ал. 2 от Наредба № 2 от 2004 г. за минимални изисквания за здравословни и безопасни условия на труд при извършване на строителни и монтажни работи (Наредбата). При строителство от първа категория, каквато е категорията на строежа от предмета на обществената поръчка съгласно обявената документация, възложителят или упълномощено от него лице определя координатор по безопасност и здраве, като координаторът се осигурява от консултанта по чл. 166 от ЗУТ (т.нар. „строителен надзор“) съгласно чл. 5, ал. 3, т. 2 от Наредбата или от строителя чрез техническия ръководител на обекта. Строителят има задължението да осигури длъжностно лице по здравословни и безопасни условия на труд, което е различно лице от изисквания „координатор по безопасност и здраве“, притежаващ квалификация, отговаряща на изискванията на чл. 5, ал. 2 от Наредбата. Следователно поставеното изискване за експерт ЗБУТ, който ще бъде координатор по безопасност и здраве, отговарящ на изискванията на чл. 5, ал. 2 от Наредбата, необосновано ограничава участието в процедурата и е неотнормисимо към предмета на поръчката.

- срокът за изпълнение на СМР, предвиден в проекта на договор приключва „с издаването на разрешение за ползване на строежа“. В образеца на техническо предложение възложителят е изискал участниците да предложат срок за изпълнение и да представят линеен график за изпълнение на строителните дейности от предмета на поръчката. Участието на строителя и на предложените от него експерти в строителния процес приключва със съставянето на констативен акт за установяване годността за приемане на строежа (приложение № 15), който се подготвя и подписва от възложителя, проектантите, строителя и лицата, упражняващи строителен надзор. Разрешението за ползване се издава по инициатива на възложителя или упълномощено от него лице и в тази процедура не участва строителят.

- участниците следва да разполагат (притежават или ползват) с производствена база за изграждане и/или обслужване на плавателни съдове на територията на Република България. За доказване на посоченото изискване при подписване на договора на основание чл. 112, ал. 1, т. 2 ЗОП, определеният за изпълнител участник трябва да представи декларация за инструментите, съоръженията и техническото оборудване, които ще бъдат използвани за изпълнение на поръчката. Видно от гаранционните условия по поръчката, сервизирането на оборудването може да бъде извършено от изпълнителя както на мястото на доставката, така и на всяко друго място без териториално ограничение.

- изискване участниците да разполагат център за техническа поддръжка /сервизна база/ на територията на град София. Съгласно образеца на техническо предложение и в проекта на договор времето за реакция след уведомяване за възникнал проблем или повреда е 4 часа и се изпраща специализиран екип на място. Времето за отстраняване на дефект или повреда е 72 часа. В случай, че ремонтът не може да бъде осъществен на място, транспортът на повреденото оборудване до мястото на сервизната дейност е за сметка на изпълнителя и задължително се предоставят обратни технически средства, функционален еквивалент на повредените, със същите или по-добри характеристики. Видно от изложеното, сервизирането на оборудването може да бъде извършено както на мястото на доставката, така и на всяко друго място без териториално ограничение. Независимо от кратките срокове за реакция, до 4 часа време за

реакция и до 72 часа за отстраняване на проблема, изискването за наличие на сервизна база единствено на територията на гр. София, без да е дадена възможност за сервизен център, разположен в околностите и/или други близки населени места, ограничава необосновано конкуренцията.

- при поръчка за предоставяне на консултантски услуги с 4 обособени позиции, възложителят е посочил, че „когато участник е подал оферта за повече от една обособена позиция, то той следва да е изпълнил изискването за реализиран оборот в сферата, попадаща в обхвата на поръчката кумулативно, т.е. да е реализирал като минимум оборот, равен на сбора от изискуемите минимални обеми за всяка от обособените позиции, за които кандидатства.“ В документацията по поръчката възложителят е поставил изискване, че всеки участник може да подаде оферта за всички позиции, но има право да сключи договор само по 2 обособени позиции. по този показател за повече от две позиции, се прилага критерият за най-високата прогнозна Допуснато е неравно третиране между участниците, подаващи оферта по една обособена позиция, и тези, подаващи за две и повече позиции, като последните трябва да покрият по-високо изискване за обем на реализирания оборот.

Следва да отбележим, че възложителят разполага със свобода на преценка да определя критериите за подбор, отнасящи се до годността за упражняване на професионалната дейност, до икономическото и финансовото състояние, както и до техническите и професионалните способности на участниците. Определените от него изисквания могат да са и по-стриктни от минималните изисквания, съдържащи се в националната правна уредба, но тези изисквания следва да са необходими, за да се гарантира, че участникът има техническите и професионалните способности да изпълни поръчката, да са свързани с предмета на поръчката и да са пропорционални на този предмет. При поставянето на условията по поръчката възложителят следва да се въздържа от условия, с които се дава неоправдано предимство на определени икономически оператори или необосновано се ограничава участието на лицата в поръчката. (в този смисъл т. 48-50, 53 от *Решение на СЕС по дело C-195/21*).

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

Установените нарушения по отношение на методиката за оценка на офертите основно са във връзка с 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 недопустими показатели за оценка, съгласно действащата нормативна уредба.

Незаконосъобразна методика за оценка на офертите се констатира при следните установени (в различни методики) показатели и начин на определяне на оценката:

- показател „Предложение, свързано с осигуряване на качество при изпълнение на договора“, при което се оценяват предложени казуси, към които са поставени изисквания: да произтичат пряко от обхвата на настоящата поръчка, да са разработени на основа на допускането, че при цялостната реализация на предмета на поръчката бъдещият изпълнител ще извършва конкретни действия в условията на комбинация или взаимна зависимост и обвързаност между набор от възлагани задачи предвид комплексния характер на предмета на поръчката и други неясни и общи бланкетни фрази, от които не става ясно какво следва да е съдържанието на оферираните казуси;

- надграждащо обстоятелство, което се състои в „предоставяне на относима информация за избора на предложената методология за управление на изпълнението на поръчката, като е посочена връзката с изпълнението на всяка от отделните дейности; предоставената относима информация е допълнена с други решения и/или алтернативни подходи с посочени плюсове и минуси на избраното от участника предложение“;

- оценка на „организацията на изпълнение, в т. ч. структура на екипа на изпълнителя, начин на взаимодействие между членовете в екипа на изпълнителя, връзки за взаимодействие с екипа на възложителя, примерен комуникационен план и др. Разпределение на задачите в екипа на участника, като са посочени задълженията и отговорностите на всички ключови и неключови (ако такива са предвидени) експерти и изпълняваните от тях ангажменти по всяка от дейностите по поръчката.“;

- бонусира се обстоятелството „Представени и обосновани са ресурсите, с които ще изпълни предвидените строителни работи (трудови, технически, материални), обвързани с конкретния подход за изпълнение на всички работи и дейности /за обекта/“;

- оценяват се мерки за околната среда, които са „пряко обвързани със спецификата и конкретиката на предмета на поръчката, а не са мерки от общ и формален характер. Мерките са насочени към всеки един от следните аспекти - достъпност, шум и вибрации, запрашеност, спирание на ток, вода, канализация“;

- оценяват се мерки за вътрешен контрол и организация на работата, които следва да са „пряко обвързани със спецификата и конкретиката на предмета на поръчката, а не са от общ характер базирани на въведената система за контрол на качеството“;

- оценяват се „Мерки, свързани с контрола върху ненавременна изработка и доставка на информационните и конферентните материали“, включително мерки за контрол, свързани с ритмичност и достатъчност при доставянето от изпълнителя на необходимите материали, при липса на „ритмичност“ в дейностите съгласно техническата спецификация;

- методиката за оценка предвижда да се присъждат точки за опит на експертите в екипа от минимум 1 година като преводач, а съгласно техническата спецификация всеки от

преводачите трябва да има професионален опит като преводач минимум 1 година, т.е. методиката допуска оценка на предложения, които подлежат на отстраняване като несъответстващи на минималните изисквания на възложителя;

В изброените и сходни на тях случаи в документацията и методиката не са посочени обективни критерии или указания, въз основата на които ще се определи обективно дали са налице и дали отговарят на изискванията посочените елементи, подлежащи на оценка. Поради неяснотата им разбирането на участниците и предложенията им съответно са различни, което води до невъзможност за съпоставяне и сравнение. Липсата на указания към начина на подготовка на офертите, респективно за критериите, въз основата на които ще се оценява съответствието на офертите не дава минимално изискуемата по чл. 70, ал. 7 от ЗОП информация за правилата, които ще се прилагат при определяне на оценката. Следователно оценката за наличието или липсата на обстоятелствата е оставена на субективната преценка на членовете на комисията за провеждане на процедурата.

1.6. Нарушения при техническите спецификации и предмета на поръчките

Пример за такова нарушение е не разделяне на предмета на обособени позиции, като същият включва различни подобекти, за всеки от които са издадени отделни разрешения за строеж и отделни работни проекти, местата на изпълнение на трите подобекта са отдалечени, за всеки от подобектите в КСС-то са предвидени различни дейности по обхват и обем, поради което не е налице необходимост да бъдат включени в един предмет на обществена поръчка. Включването в предмета на обществената поръчка на няколко обекта възпрепятства участието на икономически оператори, които могат да изпълнят част от предмета на поръчката съгласно своите технически възможности и капацитет, но нямат възможност да сторят това за целия предмет на поръчката.

Най-често отклонения се установяват при доставката на техника и оборудване. В процедура за доставка на фабрично нова автовишка, която се състои от два компонента - базов автомобил и повдигателна уредба в техническата спецификация възложителят е поставил изисквания и към двата компонента. Във връзка с получената само една оферта е направена проверка доколко липсата на конкуренция се дължи на поставените изисквания в техническата спецификация. Възложителят е посочил други три модела, като при преглед на характеристиките им се установява, че дължината на коша на повдигателната уредба на единия е с по-малка дължина от изискваната, предложено е задно задвижване вместо предно, другият не отговаря на изискваната екологична категория, за третия модел липсват данни за захранване на коша и електрообезопасяване, както и има задна двойка водещи колела. Следователно, измежду посочените от възложителя три модела на оборудване, нито един не отговаря на всички изисквания от техническата спецификация. Единствено оборудването, предложено от избрания изпълнител отговаря на изискванията от спецификацията. С оглед изложеното за поставените от възложителя минимални технически изисквания към доставката не са налични доказателства, че не водят до необосновано ограничение на конкуренцията.

Друг аспект на възпиране на участието на заинтересованите лица е залагането на неясни и противоречиви изисквания в техническата спецификация. Примери за такива в поръчка за възлагане на ремонт и рехабилитация на пътна мрежа например са: в проектната документация са посочени два различни типа защитни тръби - стоманени и PVC с три различни размера - Ø125, Ø110 и Ø75мм; поцинкована шина с различно описание, защитна тръба HDPE с различни дължини, която липсва в количествено стойностната сметка, записани по-високи изисквания към класа на бетона в забележка към чертежите по част „Конструктивна“, предвидена колекторна система от полиетиленови тръби или еквивалентни за отвеждане на дъждовните води „съгласно чертежите“ при липса на чертеж в проекта, и др.

Видно от горното са налице неясни и противоречиви условия за изпълнение на поръчката. Тези противоречия и неясноти имат отношение както към подготовката на графика за изпълнение, който следва да е съобразен с всички дейности посочени в приложените количествени сметки, така и към ценовата оферта. Въведените противоречиви условия на възложителя създават неяснота за потенциалните участници по отношение на действителните изисквания на възложителя за изпълнение на поръчката. Неясните изисквания оказват възпиращ ефект върху потенциалните участници в процедурата, респективно не може да се гарантира постигането на най-изгодната цена.

2. Грешки при разглеждане и оценяване на офертите

Нередности по т. 14, т. 15, т. 16 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 съставляват 10 % от общия брой на установените отклонения при възлагането на обществени поръчки.

Тези грешки могат да бъдат класифицирани както следва:

2.1. определеният за изпълнител участник не отговаря на първоначално обявените от възложителя изисквания

Тази категория нередности обхваща случаите, в които избраният изпълнител не отговаря на заложените критерии за подбор, изискванията към техническата и/или ценова оферта и др., но в резултат на пропуски в работата на комисията е допуснат до участие, оценка и класиране. В тези случаи, въпреки пропуските в офертата на участника, същият не е отстранен от участие и с него е сключен договор.

Отклонение от горепосочения вид установихме в поръчка, при която възложителят е изискал участниците да разполагат с екип от експерти, включително експерт реставрация/консервация. Експертът следва да притежава опит в изпълнението на минимум едно строителство, сходно с предмета на поръчката, в качеството си експерт консервация/реставрация. Възложителят е пояснил, че „под строителство, сходно с предмета на поръчката се разбира: реконструкция и/или модернизация и/или разширение и/или рехабилитация и/или ново строителство и/или основен ремонт и/или еквивалентна дейност за обект/строеж - културна ценност“. За удостоверяване на опита на експерта е представена автореференция от физическото лице, което е експерт реставрация/консервация. Към допълнително приложените от участника документи не се съдържат други доказателства, удостоверяващи и доказващи декларираните както от участника, избран за изпълнител, така и от експерта, декларирали личния си опит, данни за опита на лицето реставрация/консервация. Автореференцията, издадена от физическото лице експерт има ролята на декларация за опита на лицето, каквато декларация представлява ЕЕДОП, като същата произхожда от заинтересовано лице. За доказване на техническите и професионалните способности на участниците съгласно чл. 64, ал. 1, т. 6 от ЗОП следва да се представят „документи, които доказват професионална компетентност на лицата“, каквито не са представени.

Несъответствие с изискванията към техническото предложение установихме при поръчка за извършване на строително-монтажни работи. При преглед на офертата на избрания изпълнител се установява, че описаната технология за изпълнение на строителните дейности не отговаря на техническата спецификация. Например: участникът е предложил подложка от

пясък с дебелина 10 см при полагане на водопроводни тръби при изискване за минимум 15 см; несъгласуваност на линейния график с оферираното; липса на предложена механизация за извозване на изкопания материал и др.

В друга поръчка възложител е указал към предложението за изпълнение на поръчката участникът да приложи Стратегия за качествено и срочно изпълнение на поръчката, неподлежаща на оценка, която включва минимум следните задължителни елементи: Организация и подход при изпълнение на строителството, Комуникация на участниците в процеса на изпълнение на строителството (система за комуникация с възложителя и система за комуникация с другите участници в строителния процес), Управление на риска, Ограничаване и предотвратяване на негативното екологично въздействие върху околната среда, Мерки за осигуряване на нивото на изпълнение, заложено в Техническите спецификации и Организация на дейностите по отстраняване на гаранционни дефекти по време на гаранционния срок. В елемент „Организация и подход при изпълнение на строителството“ следва да се опишат предвижданата за използване техника с посочване на дейностите, в които техниката ще бъде използвана и нейното техническо предназначение; работните звена, както и индивидуалните експерти и работници (само като квалификация и брой) за изпълнение на видовете дейности с посочване вид, състав, квалификация, както и посочване на конкретните задължения, които същите ще изпълняват. При проверката на офертата на избрания изпълнител се установява, че в техническото предложение липсва описание на работна единица „Работно звено“, в т.ч. състава, функциите и задълженията му, липсва посочване на индивидуални експерти и работници. Друг пропуск е в частта „Управление на риска“, относно която възложителят е поставил условие за представяне на минимален брой мерки за управление на всеки от дефинираните от него рискове, а именно: минимум две мерки за недопускане и по три мерки за предотвратяване на последиците за всеки един от дефинираните рискове. В предложението си участникът е представил по две мерки за предотвратяване на последиците от дефинираните рискове, с което не е изпълнил условието на възложителя. Комисията за провеждане на процедурата не е установила посочените несъответствия в офертата на избрания изпълнител, но е констатирала аналогични пропуски в съдържанието на строителната програма в офертата на отстранен участник.

Друг пример е поставено изискване участникът да е изпълнил през последните пет години до датата на подаване на офертата минимум едно строителство, което да е с предмет и обем, идентичен или сходен с тези на поръчката. Под строителство с предмет и обем „сходни“ с тези на поръчката следва да се разбира изпълнение на СМР за преустройство и/или реконструкция и/или основен ремонт на сгради и съоръжения за обществено и административно обслужване и/или жилищни и смесени сгради, включително реконструкции, преустройства, основни ремонти на строежи от четвърта категория, включващи комбинация от следните дейности: - подмяна или монтаж на отоплителна, В и К и електрическа инсталация, в това число и слаботокова инсталация; - поставяне на фасадна топлоизолация, монтаж на вътрешна и фасадна дограма на сгради с минимум 3000 кв.м. РЗП. При преглед на офертата и на документите, доказващи критериите за подбор на участника, избран за изпълнител се установява, че в представените документи в описанието на изпълнените дейности по обекта липсва монтаж на вътрешна и фасадна дограма.

Поставено изискване участникът да разполага с електро-специалист със „средно-специално образование „електротехник“ или еквивалентно и професионален опит по специалността минимум 3 години, който е бил на подобна позиция на поне един изпълнен обект“. При преглед на офертата и на документите, доказващи критериите за подбор на участника, избран за изпълнител се констатира, че като доказателство за професионален опит по специалността минимум 3 години е представено само удостоверение за придобита пета квалификационна група по Правилника за безопасност и здраве при работа в електрически уредби на

електрически и топлофикационни централи и по електрически мрежи, издадено през 2022 г. Отчитайки датата на издаване и изискванията за придобиване на пета квалификационна група, не може да се заключи, че са налични доказателства, покриващи минималните изисквания на възложителя, а именно „професионален опит по специалността минимум 3 години“.

В процедура за следгаранционна поддръжка на техническо осигуряване, където възложителят е поставил условие за ключов експерт за бази данни, с висше образование, образователно-квалификационна степен “бакалавър“ или по-висока степен в областите „Технически науки“ или „Природни науки, математика и информатика“, съгласно Класификатор на областите на висше образование и професионалните направления, утвърден с ПМС № 125 от 2002 г., или еквивалентна образователна степен, придобита в чужбина по специалност, в области еквивалентни на посочените. При проверка на заявленията за участие и представените документи при сключване на договора, се установи, че за експерта не е представено копие от диплома за висше образование на образователно-квалификационна степен бакалавър с приложения за завършеното образование на лицето.

Друг пример: възложителят е посочил, че участниците трябва да предложат методология за управление на проекта, която включва подробно описание на фази на проекта, организация на изпълнение, структура на екипа, взаимодействие между членовете на екипа на изпълнителя, връзки и взаимодействие с екипа на възложителя, проектна документация, видове доклади, техническа и експлоатационна документация, време на предаване, съдържание на документите, управление на качеството, график. В графика участниците трябва да опишат дейностите и стъпките за тяхното изпълнение максимално детайлно, като покажат логическата връзка между тях.

По-надолу в спецификацията са включени следните изисквания относно съдържанието на частта за управление на риска: „В техническото си предложение участниците трябва да опишат подхода за управление на риска, който ще прилагат при изпълнението на поръчката. Участниците трябва да представят списък с идентифицираните от възложителя рискове с оценки на вероятност, въздействие и мерки за реакция.“

Липсват конкретни мотиви на комисията във връзка с обсъждане на представени от участника методология, график и дейности относно управлението на идентифицираните от възложителя рискове. При нашата проверка на техническото предложение не открихме такова съдържание на офертата.

Случаите на изменение на офертата на избрания изпълнител при подписване на договора с възложителя са друга група, която попада в нередностите по т. 14 от Насоките.

В групата на нередности по т. 14 от Насоките попадат и нарушенията, 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.

2.2. неправилно прилагане на определените от възложителя критерии за подбор, което води до неоснователно отстраняване на участници

Съгласно чл. 107, ал. 1 от ЗОП, възложителят отстранява от участие участник, който не отговаря на поставените критерии за подбор или не изпълни друго условие, посочено в обявлението за обществена поръчка.

Установено е неоснователно отстраняване на участник от процедура поради липса на деклариране използването на подизпълнители. Участникът е представил декларация от трето лице, че ще участва в изпълнението на поръчката и е доказал съответствие с поставеното от възложителя изискване за сходен опит. Съгласно чл. 65, ал. 2 от ЗОП по отношение на критериите, свързани с професионална компетентност и опит за изпълнение на поръчката,

кандидатите или участниците могат да използват капацитета на трети лица само ако тези лица ще участват в изпълнението на частта от поръчката, за която е необходим този капацитет. С оглед на това възложителят не е следвало да отстранява лицето.

2.3. конфликт на интереси

Съгласно чл. 61, параграф 3 от Регламент (ЕС, Евратом) 2024/2509 (отменящ Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 „конфликт на интереси съществува, когато безпристрастното и обективно упражняване на функциите на финансов участник или друго лице, посочено в параграф 1, е опорочено по причини, свързани със семейния и емоционалния живот, политическа или национална принадлежност, икономически интерес или всякакъв друг пряк или косвен личен интерес“. При възлагане и изпълнение на дейности от външни изпълнители възложителите трябва да се въздържат от допускане на конфликт на интереси

Примери за конфликт на интереси при извършените проверки са следните:

- директно възлагане на услуга с предмет проучване на обществените нагласи, като договорът е подписан между физически лица (представител на бенефициента и изпълнителя), които управляват съвместно бенефициента и имат роднински взаимоотношения.
- при извършена проверка на директно възложени дейности за услуги по разработване на стратегии за привличане на публика се установява, че председателя на управителния съвет на бенефициента участва и в управителния съвет на изпълнителя.
- при възлагане на дейности по изнасяне на спектакли и театрални работилници се констатира, че възложителят и изпълнителят се представляват от едно и също лице, което е страна по договора от името на възложителя, а за изпълнителя договорът е подписан от съпругата на същото това лице.

Установените отклонения представляват нередност по т. 21 от Насоките за определяне на финансови корекции, съответно от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 на Наредбата за посочване на нередности, за която е предвидена финансова корекция в размер на 100 на сто от разходите по засегнатия договор за обществена поръчка.

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. Основанието за изпълнението на проверките е наличието на формулирана в Насоките на ЕК/ националното законодателство нередност, която касае изпълнението на договора за 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 са приблизително 3 % от общия брой на установените отклонения при възлагане на поръчки.

Установените нередности, свързани с изпълнението на договорите, могат да се причислят към категорията на съществено изменение на елементи на договора за

обществена поръчка, посочени в обявлението за поръчка или в спецификациите – нередности по т. 23 от Насоките.

Към тази категория нередности могат да се обособят подгрупи в зависимост от същността на установените незаконосъобразни промени, а именно: промяна в срока за изпълнение; промяна на екипа за изпълнение на поръчката; промяна в характеристиките на доставените продукти; промяна на условията за плащане по договора за обществената поръчка 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 или няколко от предложените експерти с нов/и, които не отговаря/т на условията за опит за този експерт/и и/или не отговарят на изискванията на възложителя за професионална компетентност. Друг пример е свързан с нарушена забрана от документацията за поръчката за съвместяване на две позиции от един експерт.

Съгласно чл. 116, ал. 5, т. 1 от ЗОП изменението на договора се смята за съществено, когато въвежда условия, които, ако са били част от процедурата за възлагане на обществена поръчка, биха привлекли към участие допълнителни участници, биха позволили допускането на други участници, различни от първоначално избраните, или биха довели до приемане на оферта, различна от първоначално приетата.

При извършена проверка е установено, че в чл. 3, ал. 1 от проекта на договор и сключения договор с изпълнителя е уреден редът за извършване на плащанията по договора, като окончателното плащане е минимум 10 % от стойността на договора и се изплаща в срок до 30 дни след издаване на разрешение за ползване на обекта (т.е. окончателното плащане се извършва след въвеждането на обекта в експлоатация). Със сключено допълнително споразумение е изменен моментът на извършване на окончателното плащане, като той е обвързан с приключването на строителните работи (т.е. съставянето и подписването на Констативен акт образец 15). С направените промени са отпаднали първоначално обявените условия и новият срок за окончателно плащане предоставя възможност изпълнителят да получи заплащането по договора в по-ранен момент.

Аналогично на посочения пример е фактическото изменение на договор за изпълнение на строителен надзор, като вместо да се извърши в срок от 30 дни от издаването на разрешение за въвеждане на обекта в експлоатация предвиденото окончателно плащане за услугата е извършено по-рано. Изменението на договора не е извършено писмено със сключване на допълнително споразумение, но волята на страните от които може да се направи обоснован извод, че е налице такова е обективизирана в съставените писмени документи. А според т. 64 от Решение на СЕС от 7 декември 2023 по съединени дела С 441/22 и С 443/22 намерението за предоговаряне на условията на поръчката може да бъде направено под други форми, различни от писмено споразумение, което изрично се отнася до съответното изменение, като такова намерение може да се изведе по-специално от писмени доказателства, изготвени в хода на комуникацията между страните по договора за обществена поръчка. Всички условия от документацията за поръчката, включително начина, вида и момента на плащане, са определящи за това икономическите оператори да проявят интерес и да участват в процедурата и за формиране на конкурентната среда. Неизпълнението на условията за извършване на плащания води до ползи за изпълнителя и променя икономическия баланс в негова полза, тъй като последният получава плащания и финансов ресурс по-рано от предвиденото по договор, което е в нарушение на условията за извършване на плащане.

Друг пример за недопустимо изменение на договора е променената с анекс максимална стойност по договора, като увеличението на цената е свързано с повишаване на цените на хотелските услуги. Участниците са заявили, че предложените единични цени ще останат

постоянни и няма да бъдат променяни по време на изпълнението на обществената поръчка, която е за период от две години. Също така проверяваното събитие е проведено на договореното място, но на по-висока цена. В допълнение, при новите единични цени, би бил избран друг изпълнител, при прилагане на критерия за оценка по най-ниска цена. С направената промяна се стига както до промяна на условията по поръчката, така и до промяна на икономическия баланс на договора за поръчка в полза на изпълнителя по начин, който не е бил предвиден в първоначалния договор за поръчка.

Следва да отбележим, че за изменение на договора за обществена поръчка не може да се счита само такова, постигнато чрез сключено в писмена форма споразумение между страните, което има за предмет съответното изменение. Със свое решение по съединени дела C-441/22 и C-443/22 Съдът на ЕС изрично посочва, че измененията в двата случая, разглеждани в главните производства (изпълнение на строителство за 264 дни вместо за договорени 235 дни, и за 250 дни вместо за 45 дни) „отговарят както на условието, предвидено в член 72, параграф 4, буква а) от Директива 2014/24 - тъй като, ако от самото начало съответният възложител е бил определил на етапа на възлагане на поръчката по-дълъг срок за изпълнение, съответстващ на първоначалния срок, удължен с окончателно приетото превишаване на срока, са щели да бъдат привлечени повече участници - така и на предвиденото в член 72, параграф 4, буква б) от посочената директива условие - тъй като това превишаване на срока е променило икономическия баланс на договора за поръчка в полза на изпълнителя по начин, който не е бил предвиден в първоначалния договор за поръчка“ (т. 53). Според Съда изменението на договора не е необходимо и задължително да е писмено. „Измененията на договора се считат за съществени, когато „указват на намерението на страните да предоговорят основни срокове или условия на тази поръчка. От това следва, както Съдът вече е имал повод да уточни, че по принцип съществено изменение по смисъла на член 72 от Директива 2014/24 се прави по взаимно съгласие (т. 63). В заключение, в т. 75 (1) Съда постановява, че:

Член 72, параграф 1, буква д) и параграф 4 от Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО, изменена с Делегиран регламент (ЕС) 2017/2365 на Комисията от 18 декември 2017 г., трябва да се тълкува в смисъл, че за да се квалифицира изменение на договор за обществена поръчка като „съществено“ по смисъла на тази разпоредба, не е необходимо страните по договора да са подписали писмено споразумение с предмет посоченото изменение, тъй като съгласуване на волята в посока на въпросното изменение може да се установи по-специално и от други писмени доказателства, произхождащи от тези страни.

В същото решение на СЕС се приема, че метеорологични и др. условия, които при полагане на дължимата грижа са могли да бъдат предвидени, не са годно основание за удължаване на срока за изпълнение. „...обичайни метеорологични условия, както и нормативни забрани за извършване на строителни дейности, които са предварително публикувани и приложими за период, включен в срока за изпълнение на поръчката, не могат да се считат за обстоятелства, които добросъвестен възлагащ орган не може да предвиди по смисъла на тези разпоредби“ (т. 69). Освен това, когато са налице обстоятелства, предвидими за добросъвестен възлагащ орган, той може да се позове на възможността в съответствие с член 72, параграф 1, буква а) от Директива 2014/24 изрично да предвиди в документацията, която урежда процедурата за възлагане, и в първоначалния договор за обществена поръчка клаузи за изменение, по силата на които условията за изпълнение на този договор могат да бъдат адаптирани в случай на настъпване на едно или друго конкретно обстоятелство, което позволява извършването на изменения, които иначе биха наложили провеждането на нова процедура за възлагане на обществена поръчка съгласно посочения член 72. Всъщност, като предвижда изрично възможността за изменение на тези обстоятелства и като определя в посочените документи условията за прилагането ѝ, възлагащият орган гарантира, че всички икономически оператори,

които искат да участват в посочената поръчка, са запознати с нея от самото начало и по този начин са равнопоставени към момента на подаване на офертите си.

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

През 2024 г. в обхвата на извършените одити на операциите по Програмите за трансгранично сътрудничество „България - Северна Македония 2014-2020“, „България - Сърбия 2014-2020“ и „България - Турция 2014-2020“ са включени 15 проекта.

По време на одитните ангажименти одиторите са извършили проверки на 40 процедури за избор на изпълнител, възложени по PRAG. Проверените процедури включват 2 международни открити процедури, 8 местни открити процедури, 13 опростени процедури и 17 избора на изпълнител с една оферта.

При извършените проверки Одитният орган е установил прилагането на дискриминационна техническа спецификация при доставката на челен товарач в местна открита процедура. Съгласно изискванията на т. 2.8. от PRAG, версия 2021.1 „...техническите спецификации трябва да позволяват равен достъп на кандидатите и оферентите и не трябва да водят до създаване на неоправдани пречки за конкурентната тръжна процедура. Те трябва да са ясни и недискриминационни и да са пропорционални на целта и/или бюджета на проекта. В тях се посочва какво се изисква от услугата, доставката или строителството, предмет на поръчка. В тях също така се посочват и минималните изисквания, чието неспазване води до отхвърляне на офертата. [...] Техническите спецификации не могат да посочват конкретни марки и типове и не могат да ограничават конкуренцията, бидейки твърде конкретни.“

В техническата спецификация възложителят е посочил 22 на брой технически параметъра, на които да отговаря машината, т.е. изискал е този брой от конкретни детайли да е наличен в техническата оферта, за да я приеме за отговаряща на условията. За участие в поръчката е подадена само една оферта. Възложителят е представил информация за още една машина с различна търговска марка, която при направеното сравнение не отговаря на изискваните параметри. Следователно, само един челен товарач като марка и модел покрива изискванията на възложителя, т.е. комбинацията от изисквания е специфична и води до конкретна търговска марка и модел машина, в нарушение на т. 2.8 от PRAG, посочена по-горе.

V. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Одитният орган анализира причините за допуснатите от Управляващите органи и бенефициентите пропуски, които имат отношение към одитираните разходи през 2024 г. В резюме те са следните:

- Значителен брой изисквания относно изпълнението на проектите, които следва да бъдат съблюдавани;
- Изключителна сложност на предвидените в законодателството процедури за избор на изпълнител, които в максимална степен затрудняват задължените субекти;
- Необходимост от повишаване на компетентността на ангажираните служители и подобряване на професионалната им квалификация;
- Голям обем искания за плащане, които се обработват от Управляващите органи за кратък период от време, липсата на оптимизиране на някои аспекти от процедурите за верификация на разходите (например чрез опростени варианти на разходите), както и слабости в системите за управление и контрол.

Прави впечатление, че се установяват повтарящи се отклонения и нарушения през годините, и които Одитният орган многократно е посочвал като нередности в ежегодните си анализи. Обръщаме внимание на Управляващите органи и възложителите да полагат усилия за спазване на приложимото европейско и национално законодателство, за да бъдат избегнати грешките при управлението на проекти и провеждането на обществени поръчки. Необходимо е органите от системата за управление и контрол на средствата от ЕС да гарантират, че служителите с отношение към възлагането и контрола на обществени поръчки и верифициране на финансирани със средства от ЕС разходи познават задълбочено констатациите на одиторите от ЕК и на Одитния орган и прилагат стриктно подхода на ЕК и Одитния орган, виден от тези констатации, за подобряване на ефективността на контрола и максимизиране на резултатите от финансираните проекти.

Управляващите органи следва да установяват такива нарушения и своевременно да ги коригират. Съгласно приложимите регламенти 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.