



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

**АНАЛИЗ НА НАРЕДНОСТИТЕ, УСТАНОВЕНИ ОТ ОДИТНИЯ ОРГАН ПРИ
ИЗВЪРШЕНИТЕ ПРЕЗ 2022 ГОДИНА ОДИТНИ АНГАЖИМЕНТИ**

2023 Г.

Съдържание

ВЪВЕДЕНИЕ	4 -
I. МЕТОД ЗА ПОДГОТОВКА НА АНАЛИЗА	6 -
II. СТАТИСТИКА	6 -
III. ПОДХОД	9 -
1.1. Подход при проверките на проектите	9 -
1.2. Подход при проверките на обществени поръчки	9 -
2. Нередности	10 -
2.1. Понятия за нередност и финансова корекция	10 -
2.2. Типове нередности при изпълнение на проектите	10 -
2.3. Типове нередности в областта на обществените поръчки	11 -
3. Подход при определяне финансовото влияние на нарушенията	11 -
3.1. Принцип за некумулиране на финансовите корекции за нарушения на законодателството по обществени поръчки	12 -
3.2. Кумулиране на финансови корекции	12 -
4. Подход за установяване наличието на индикатори за измами	13 -
IV. УСТАНОВЕНИ ОТ ОДИТНИЯ ОРГАН ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ	14 -
IV.1 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ПО ЗОП	15 -
1. Грешки при подготовката и откриването на процедурата за възлагане на обществена поръчка	16 -
1.1 Незаконосъобразен избор на ред/вид процедура за възлагане на обществена поръчка - 17 -	
1.2 Незаконосъобразно определяне на сроковете за получаване на оферти при и след откриване на процедурата	18 -
1.3 Нарушения на публичността при обявяване на процедурата	20 -
1.4. Условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата	22 -
1.5. Незаконосъобразна методика за оценка на офертите	42 -
1.6. Нарушения при техническите спецификации и предмета на поръчките	52 -
2. Грешки при разглеждане и оценяване на офертите	58 -
2.1. определеният за изпълнител участник не отговаря на първоначално обявените от възложителя изисквания	59 -
2.2. неправилно прилагане на определените от възложителя критерии за подбор, което води до неоснователно отстраняване на участници	70 -
2.3. недостатъчна одитна следа за възлагане на обществената поръчка	77 -

2.4. изменение на офертата на избрания изпълнител при оценяването и/или подписване на договора с възложителя	79 -
3. Грешки при сключването и изпълнението на договорите за обществени поръчки.....	81 -
IV.2. ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ ПО ПРАКТИЧЕСКОТО РЪКОВОДСТВО ЗА ДОГОВОРНИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ВЪНШНИ ДЕЙСТВИЯ НА ЕС (PRAG)	85 -
1. Грешки при подготовка и откриване на процедурата	86 -
1.1. Условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата	86 -
1.2. Нарушения при техническите спецификации и предмета на поръчките ..	88 -
2. Грешки, свързани с разглеждането и оценяването на офертите	88 -
3. Грешки при сключването и изпълнението на договорите за обществени поръчки.....	89 -
IV.3 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ИЗВЪН ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ.....	90 -
1. Нередности от категорията Недопустими разходи.....	90 -
2. Нередности при физическо изпълнение на дейностите.....	95 -
V. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ.....	96 -

ВЪВЕДЕНИЕ

Този анализ отразява нередностите, установени от Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС“ (ИА ОСЕС) в качеството ѝ на Одитен орган за програмен период 2014-2020 по програмите, съфинансирани със средства от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица, съответно докладвани на Европейската комисия за 2022 г.

*„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. Следва да се определят задълженията на държавите-членки по отношение на системите за управление и контрол на програмите, както и по отношение на **превенцията**, разкриването и отстраняването на нередности и нарушения на правото на Съюза.“*

(т. 64 от преамбюла на Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета)

*...Държавите-членки **предотвратяват**, откриват и коригират нередностите и възстановяват неправомерно платените суми, заедно с лихвите за просрочени плащания...*

(чл. 122, параграф 2 на Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета)

Отговорност на всяка държава членка е да въведе система за управление и контрол на средствата от ЕСИФ, която предотвратява, разкрива и коригира нередностите. Една от възможностите за превенция е да се учим от грешките. Затова, разполагайки с информация за установените грешки, ние периодично ги анализираме и подготвяме документ, който разпространяваме до всички заинтересовани лица – бенефициенти, Управляващи органи, Сертифициращи органи, Агенцията за държавна финансова инспекция, Агенцията по обществени поръчки, Сметната палата на Република България. Съдържащата се в анализа информация е основа за сближаване на практиката, от една страна, на органите от системата за управление и контрол на средствата от ЕС, от друга страна - на органите с методологични и контролни функции, които имат правомощие да влияят върху процесите по управлението и разходването на публичния ресурс.

Анализът може да бъде използван като:

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

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

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

Анализът включва и установените нередности при избора на изпълнител от бенефициенти по глава 4 от Закона за управление на средствата от ЕСИФ.

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 са по Практическото ръководство за договорни процедури за външни действия на Европейския съюз (PRAG).

В документа са включени и установените от Одитния орган нередности извън нарушенията при прилагане на законодателството по обществените поръчки.

Отделеното през 2018 г. в самостоятелен документ **„Обобщение на срещаните в практиката на Одитния орган нарушения за ограничителни изисквания и насоки за избягването им“** е обновено и актуализирано. Обръщаме внимание, че обобщението няма изчерпателен характер и не съдържа всички възможни отклонения, представляващи необосновани ограничения на участието на лицата в обществени поръчки, както и не съдържа всички възможни начини за избягването на посочените нарушения. То е разпространено до всички посочени по-горе заинтересовани лица заедно с настоящия документ и съответно налично на интернет страницата на Агенцията.

I. МЕТОД ЗА ПОДГОТОВКА НА АНАЛИЗА

Анализът на нередностите се базира на информацията от одитните доклади за извършените през 2022 г. от Агенцията одитни ангажименти за програмен период 2014-2020 основно по програми, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица.

1. Относно нередностите при изпълнение на проектите

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

2. Относно нередностите по обществени поръчки

Анализът е направен въз основа на наличните в Агенцията бази данни за всяка програма с информация за резултатите от одитната дейност при проверките на обществените поръчки, в това число избора на изпълнител от страна на бенефициентите, които не са възложители по Закона за обществените поръчки (ЗОП). Базите данни съдържат информация за одитирана програма, вид на проверената процедура, прогнозна стойност на поръчката, стойност на сключения договор, констатации, тип нередност, приложен процентен показател финансова корекции и финансово влияние на нередността в одитираните разходи.

Установените от Одитния орган нередности са групирани по 23-те типа нередности съгласно Типологията на грешките, утвърдена от Европейската комисия, съответно 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).

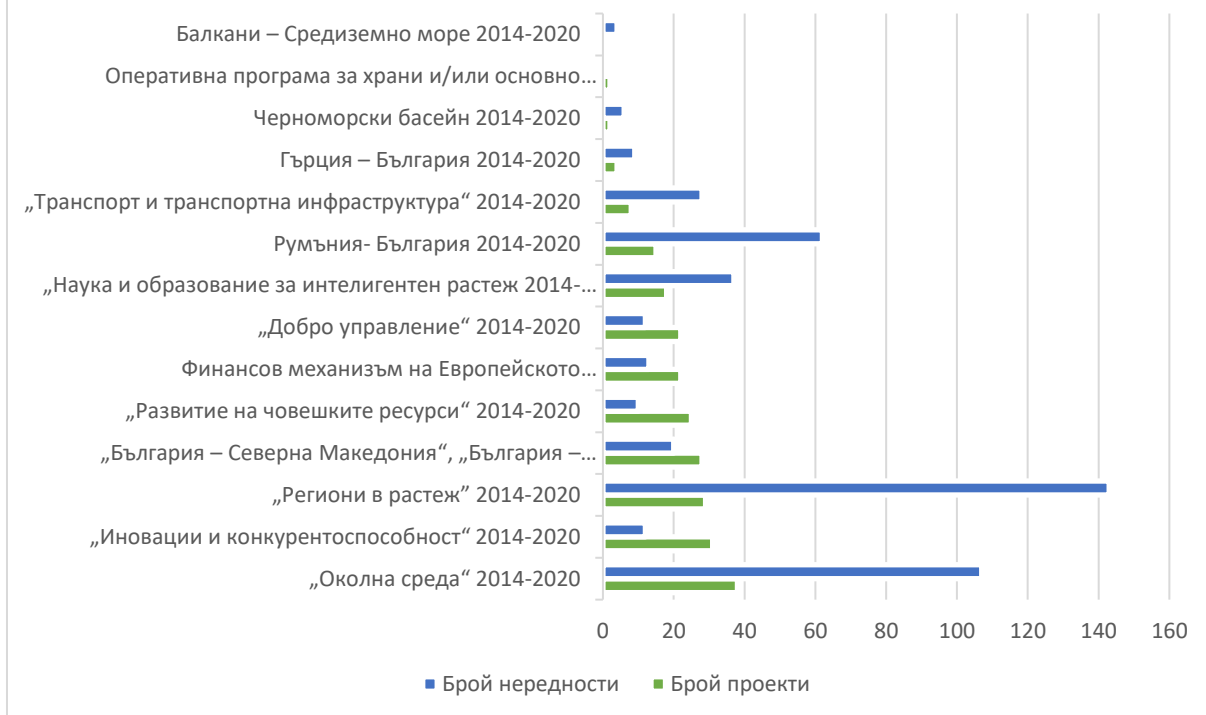
II. СТАТИСТИКА

В обхвата на извършените одити от ИА ОСЕС през 2022 г. за програмен период 2014-2020 са включени 245 проекта, като проверките по някои от проектите обхващат повече от едно искане за плащане.

По време на тези одитни ангажименти одиторите са извършили проверки на 471 процедури за избор на изпълнител както следва:

- 371 проверки по ЗОП;
- 30 проверки по ПМС № 160/2016 г. и
- 70 проверки по Практическото ръководство за договорни процедури за външни действия на ЕС (PRAG).

Проверени през 2022 г. проекти и установените по тях нередности

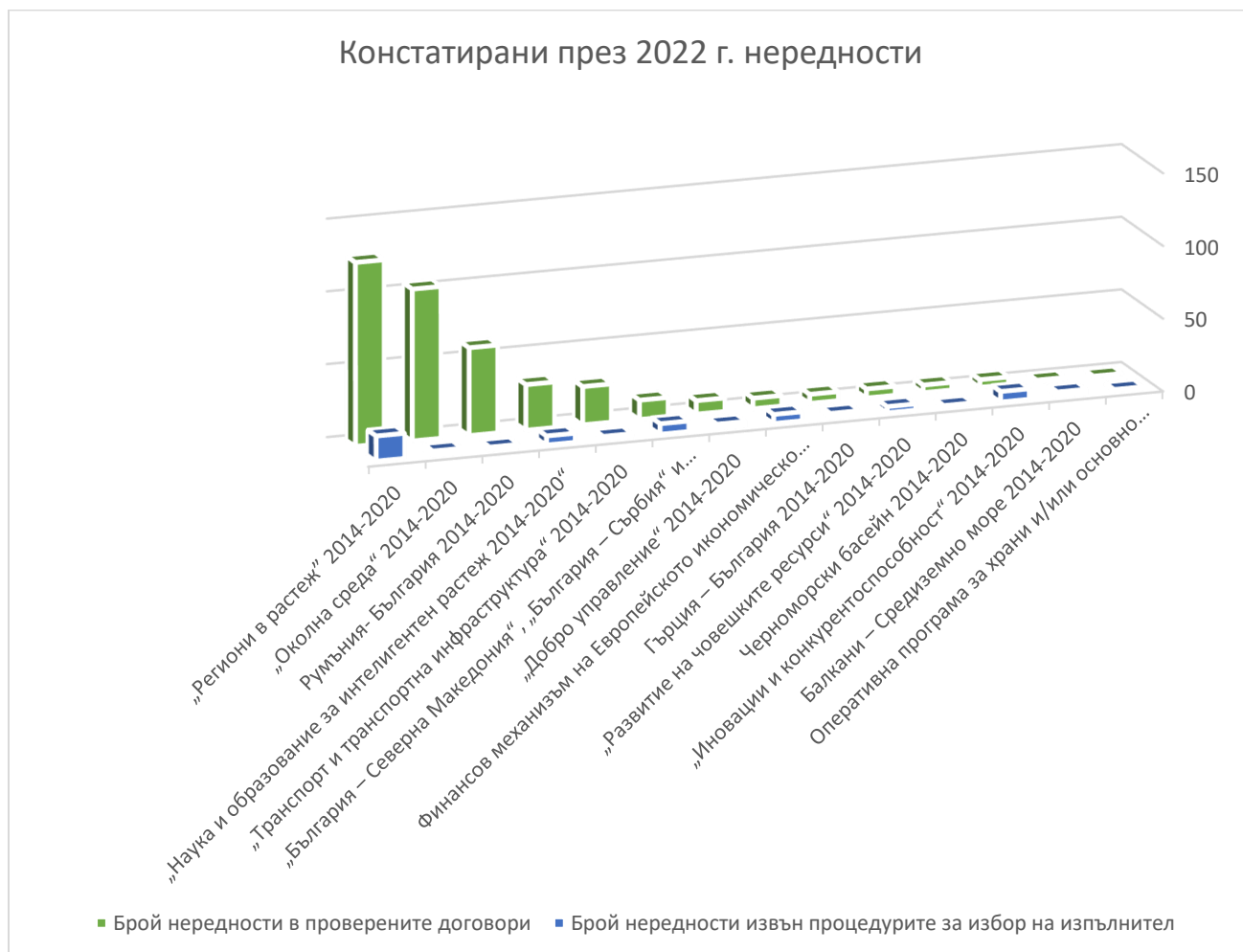


В резултат на извършените проверки Одитният орган е установил общо 307 нередности в 486 договори за обществени поръчки по оперативните програми и 92 нередности в 160 договори по програмите за трансгранично сътрудничество и Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство (ФМ на ЕИП). Предложено е прилагане на финансови корекции върху разходите по 109 договори, сключени в резултат на проверени процедури по ЗОП и ПМС № 160/2016 г. за възлагане на доставки, услуги или строителство и 6 договори по процедури по PRAG. Тези нарушения не са били констатирани от Управляващите органи в процеса по верификация на разходите през 2020 и 2021 г., в резултат на което е установена грешка в одитираните разходи. Нередностите извън областта на обществените поръчки са 65 на брой.

Типология на грешките



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



III. 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 проектите

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, 3-7 от ЗУСЕСИФ, включително спазване принципите на добро финансово управление, осигуряване дълготрайност на операцията и адекватна одитна следа, постигане на резултатите и индикаторите по проекта. Финансовото влияние на установените нередности 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 ЗУСЕСИФ.

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

1.2. Подход при 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 са съгласувани със съответните главни дирекции на Европейската комисия и обхващат всички рискови моменти съгласно Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г. (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 ЗУСЕСИФ.

Целта на проверките е да се установи дали поисканите за възстановяване от ЕК разходи за доставки, услуги и строителство са допустими и при тяхното извършване е спазено **законодателството по обществените поръчки**. Методологията за проверка е разработена така, че да се 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.

Прилагайки тези контролни листове, в хода на одитите Одитният орган е проверил детайлно спазването на правилата относно: избора на вида на процедурата за обществена поръчка, обявяване на процедурата в 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. Съгласно чл. 2, параграф 36 от Регламент (ЕС) № 1303/2013:

„нередност” е всяко нарушение на правото на Съюза или на националното право, свързано с прилагането на тази разпоредба, произтичащо от действие или бездействие на икономически оператор, участващ в прилагането на европейските структурни и инвестиционни фондове, което има или би имало за последица нанасянето на вреда на бюджета на Съюза чрез начисляване на неправомерен разход в бюджета на Съюза.

Аналогична дефиниция се съдържа и в националното ни законодателство – § 1, т. 7 от ДР на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор и чл. 1, т. 1 от Наредбата за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕСИФ.

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

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

2.2. Типове нередности при изпълнение на проектите

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

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

2.3. Типове нередности в областта на обществените поръчки

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

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

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

За някои типове/видове нередности в Насоките на ЕК от 14.05.2019 г. е предвиден само един възможен размер финансова корекция. Липсва възможност прилагащият 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 прилагащия орган.

Установените от Одитния орган през 2021 г. нередности по ЗОП, PRAG и при избора на изпълнител от лица, които не са възложители по ЗОП, са квалифицирани в съответствие с 23-те типа нередности по Насоките на ЕК от 14.05.2019 г.

3. Подход при определяне финансовото влияние на нарушенията

Одитният орган е определил финансовото влияние на установените отклонения в съответствие с Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г., съответно Приложение № 1 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 ЗУСЕСИФ.

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.

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 ОЛАФ, в т.ч. 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.

От 2015 г. контролните листове за проверка на обществени поръчки съдържат детайлни насоки за извършване на анализ за наличие на индикатори за измами. Контролните листове с пълните указания за приложимия подход се намират на <https://aeuf.minfin.bg/bg/24>. Съгласно тези указания за работа, 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 недеklarирани интереси във връзка с определена поръчка или изпълнител/икономически оператор.
- индикатори за измама при договаряне при оферирание: индикаторите са налице, когато икономическите оператори от определена географска област, регион или отрасъл се договарят тайно да елиминират конкуренцията и завишат цената на обществената поръчка посредством различни схеми за 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. В тази връзка се обръща съществено внимание на слабостите и пропуските в системите за управление и контрол на Управляващия орган. За целите на стратегическото планиране и приоритизирането на одитната работа по одитите на системите, одитите на операциите и одитите на отчетите се извършва цялостна оценка на риска от измами. Одиторите оценяват ключово изискване 7 „Ефективно прилагане на пропорционални мерки за борба с измамите“ на Управляващия орган на база редица критерии, включително: въведени са адекватни и пропорционални превантивни мерки, въведени са и се прилагат ефективно адекватни мерки за откриване на „червени флагове“, въведени са механизми за докладване и проследяване на всички случаи на подозрения за измами и свързаното с тях възстановяване на средства от ЕС.

В резултат на направените проверки през 2021 г. Одитният орган е установил наличие на индикатори за измама в 3 случая по 3 проекта – 2 от случаите касаят процедури за избор на изпълнител и 1 – недопустим разход в резултат на конфликт на интереси. За установените индикатори за измама са уведомени съответните компетентни органи.

IV. УСТАНОВЕНИ ОТ ОДИТНИЯ ОРГАН ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ

При изпълнение на одитните ангажименти сме констатирани и множество допуснати от бенефициентите нарушения, които са били установени от Управляващите органи в процеса по верификация и разходите по засегнатите договори са били коригирани преди включването им в доклади по сертификация.

В тази част от анализа са включени следните 4 раздела:

- типове нередности по ЗОП,
- типове нередности при избора на изпълнител по ПМС № 160/2016 г.,
- типове нередности при процедури за избор на изпълнител по Практическото ръководство за договорни процедури за външни действия на ЕС (PRAG) и
- типове нередности извън процедурите за избор на изпълнител.

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

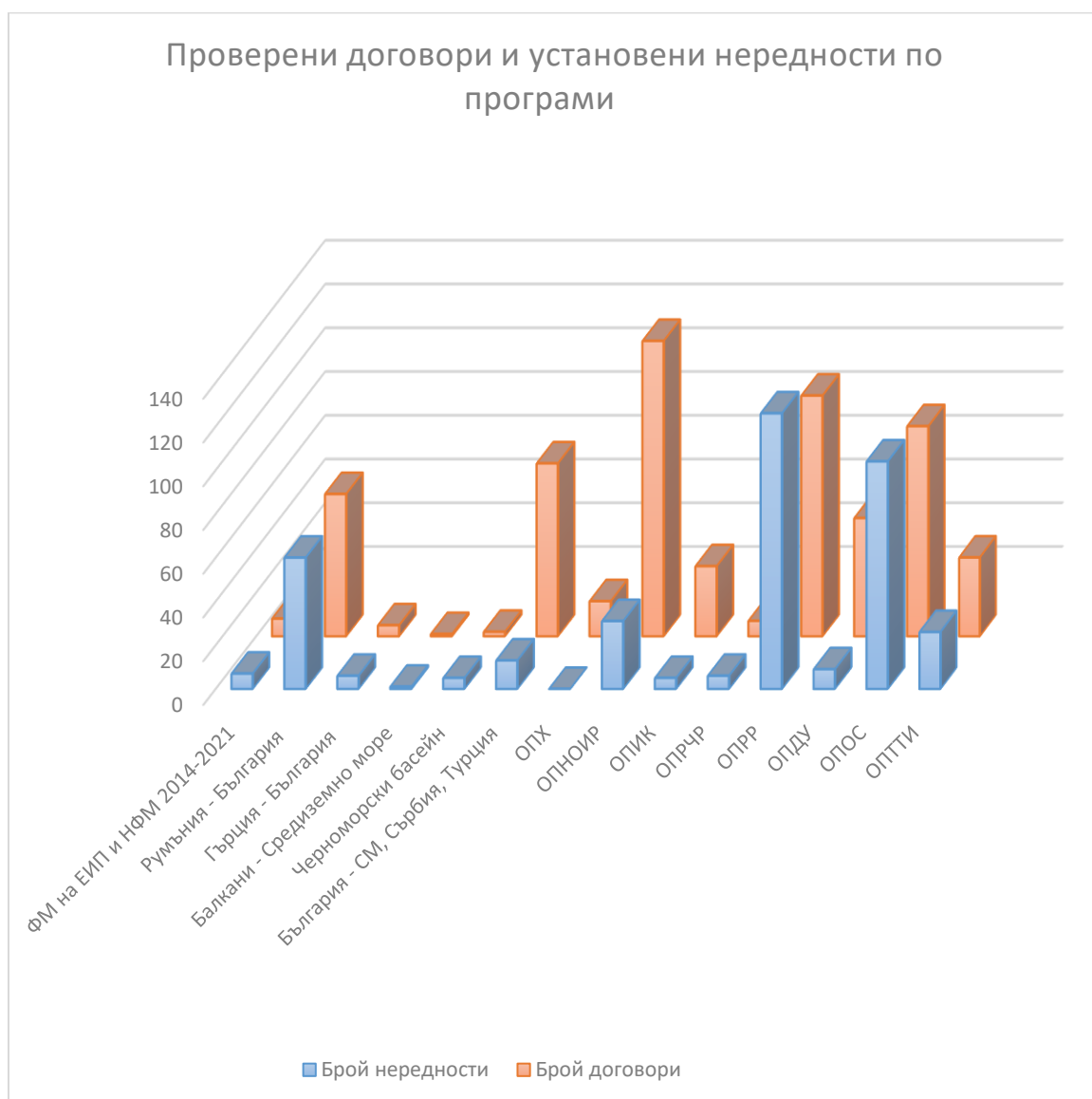
Относно типовете нередности при възлагане на обществени поръчки, по-долу са представени данните за установените типове нарушения, групирани традиционно в съответствие с етапите на обществената поръчка, а именно:

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

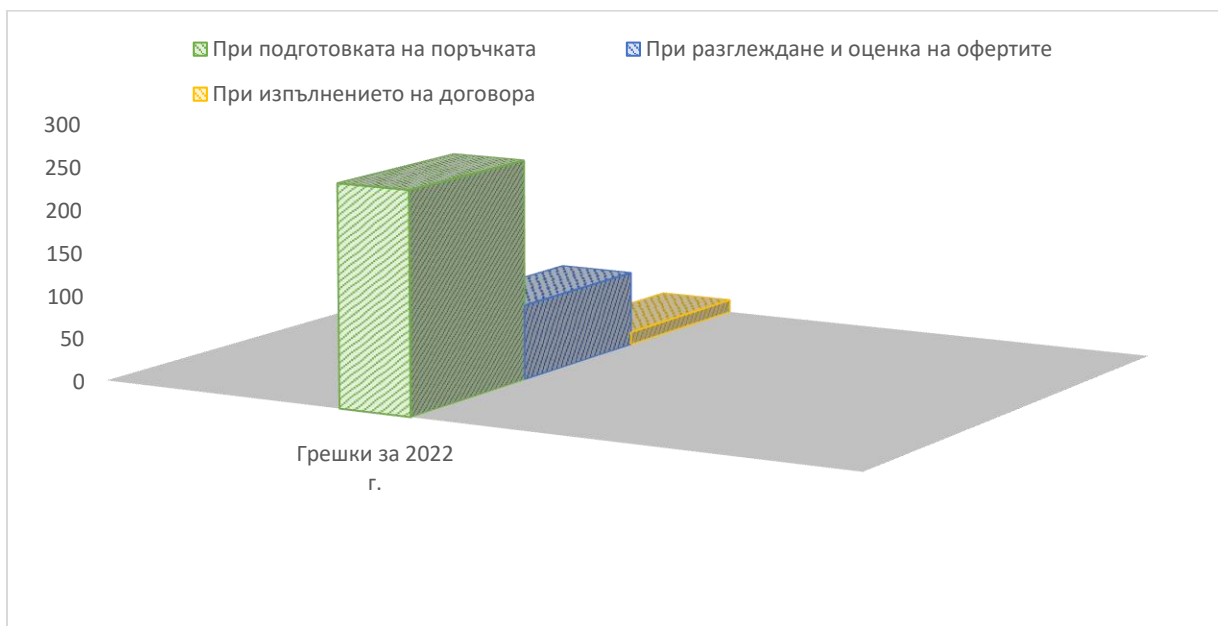
- Нередности при изпълнението на договорите за обществени поръчки.

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

IV.1 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ПО ЗОП



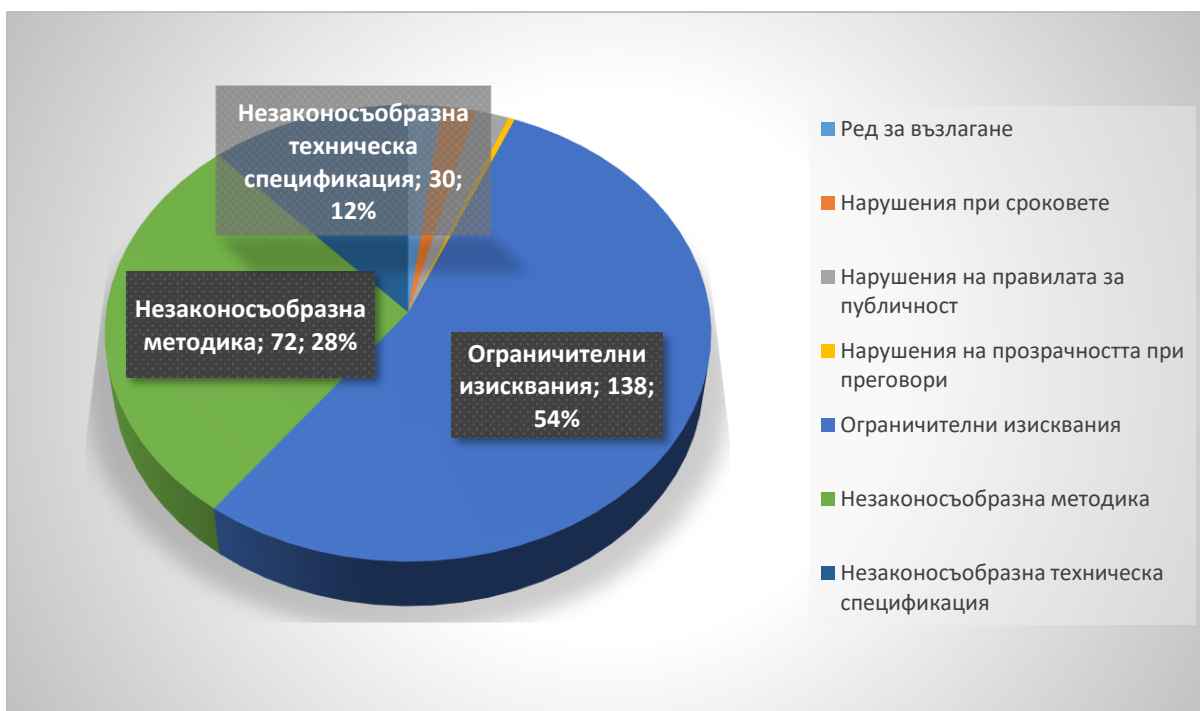
В рамките на одитните ангажименти през 2022 г. при възлагането и изпълнението на обществени поръчки установихме следните типове нередности:



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

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

Грешките при подготовката на обществената поръчка, възложени по реда на ЗОП, са приблизително 64 на сто от общия брой на установените отклонения по този закон.



Тези грешки могат да бъдат класифицирани по следния начин:

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

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

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

През 2022 е установено, че към момента на провеждане на проверявана обществена поръчка съответният възложител е разполагал с информация за възникнала потребност от възлагане изпълнението на едни и същи по вид дейности (услуги по проучване), включително чрез анкетни проучвания и фокус-групи. Съгласно приложимото законодателство, тези дейности представляват интерес на една и съща група икономически оператори, един предмет на обществена поръчка и подлежат на възлагане по реда, приложим за общата им прогнозна стойност. При сключване на проверявания договор възложителят е приложил ред за възлагане, който е относим за по-ниски стойности.

По друга оперативна програма констатирахме също незаконосъобразно разделяне и неоснователен избор на режима за възлагане на поръчка с предмет авторски надзор, при което договорът за авторски надзор е сключен след директно възлагане и не е взето предвид наличието на предходни услуги по проектиране. Приложен е ред за възлагане, относим за по-ниски стойности, вместо да се спазят правилата за възлагане с публична покана по глава осма „а“ на ЗОП (отм).

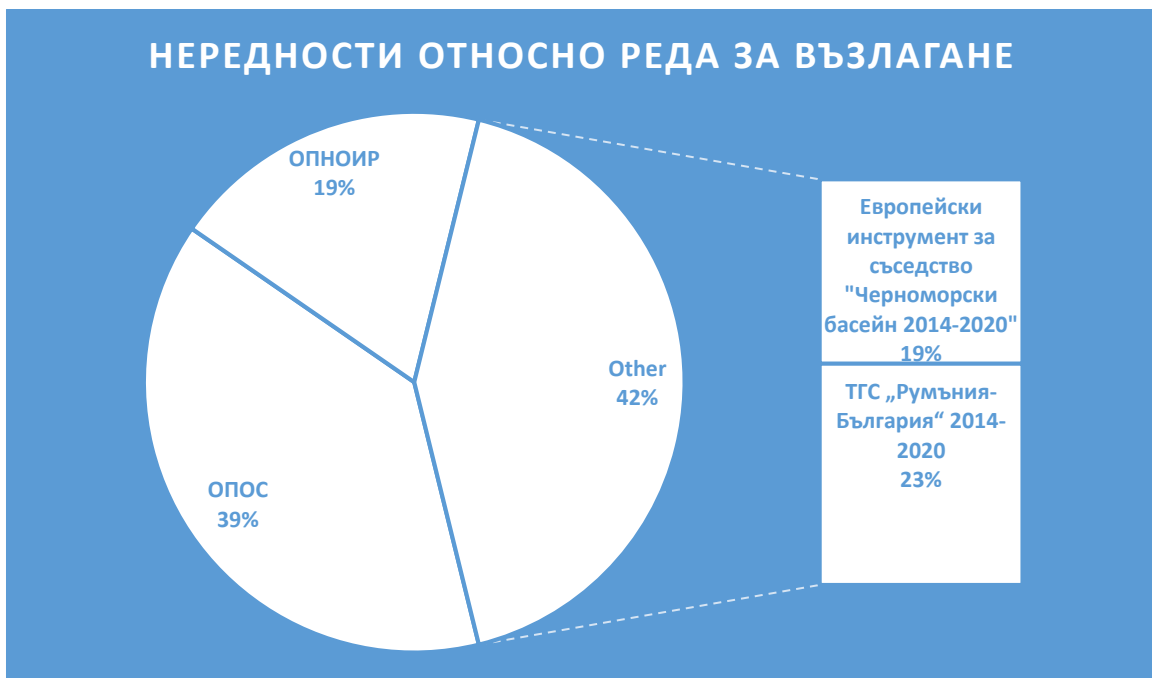
Установена е специфична хипотеза на непровеждане на процедура по ЗОП, поради „ин хаус“ възлагане на контролирано от възложителя дружество, при което е нарушено правилото за използване на собствените ресурси на възложителя при изпълнението на дейността, която фактически е изпълнена от подизпълнител, вместо от контролираното дружество.

Основно съображение за допустимост на изключението „ин-хаус възлагане“, вместо процедурите, предвидени в ЗОП, е наличието на отношения на управление и контрол между възложител и изпълнител, при които контролът от възложителя върху изпълнителя е аналогичен на контрола, упражняван от възложителя върху собствените му служби, макар и да е налице организационна обособеност и оперативна самостоятелност при вземането на решения от органите за управление на изпълнителя. Наред с това, необходима предпоставка е и контролираното дружество да извършва основната част от дейността си с възлагащия орган. В такива случаи се приема, че възлагащият орган използва собствените си средства.

Когато, обаче, изпълнителните структури не разполагат с необходимия капацитет сами да изпълнят поръчките на възложителя и прибегват до трети лица, възложителят придобива чрез посредник (след превъзлагане) необходимите доставки, услуги или строителство и основанията за прилагане на изключението „ин-хаус“ престават да съществуват. Извършено е нарушение на ЗОП, квалифицирано по т. 1 от Насоките.

Установихме прекратяване на 1 обособена позиция от открита процедура за доставка с критерий за възлагане „оптимално съотношение качество/цена“ и последващо откриване на нова процедура за договаряне без предварително обявление на основание чл. 79, ал.1, т. 1 от ЗОП, като е променен критерият за възлагане на „най-ниска цена“. Прекратяването е направено, поради липсата на постъпили оферти до крайния срок за получаването им. Промяната на критерия за възлагане представлява съществена промяна в първоначално обявените условия на поръчката и основанийето по чл. 79, ал.1, т. 1 от ЗОП е незаконосъобразно приложено.

При извършените през 2022 г. одити сме установили нередности относно реда за възлагане в общо 5 случаи, както следва:



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

Нередности по т. 4.1, 4.2 и т. 6 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.

Тези нарушения са налице, когато:

- възложителят не е изпълнил правилата за определяне на достатъчни и законосъобразни срокове за получаване на офертите или
- не е спазил правилата за публичност при обявяване на срока за получаване на офертите.

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.

В 2 открити процедури за услуги по ЗОП (отм.) възложителят незаконосъобразно е намалил срока за получаване на оферти на 41 дни, като не е спазил всички законови условия за съкращаване на този срок. Вместо да намали срока само със 7 дни, поради изпращане на обявлението по електронен път до ОБЕС чрез АОП, възложителят неправилно е съкратил срока допълнително с 5 дни във връзка с осигуряване на електронен достъп до документацията за участие.

Одитният орган установи, че възложителят е изискал представяне на документ за закупена документация като условие за участие в процедурата, като крайният срок за това закупуване е 10 дни преди срока за получаване на оферти. Няма данни за изпратено предварително обявление за процедурата. При това положение, достъпът до документацията за участие по електронен път не е бил пълен, поради което възложителят не е следвало да съкращава срока за получаване на офертите с още 5 дни.

В същите две процедури крайният срок за закупуване на документацията за поръчката е 10 дни преди срока за получаване на оферти или 31 дни след изпращането за обявлението за процедурата. С това е нарушен чл. 39, параграф 1 от Директива 2004/18/ЕО, според който "при откритите процедури, когато възлагащите органи не предоставят неограничен и пълен пряк достъп чрез електронни средства до спецификациите и допълнителните документи, спецификациите и допълнителните документи се изпращат на икономическите оператори в рамките на шест дни от получаване на искането, при условие, че е подадено своевременно преди крайния срок за представяне на офертите". Определянето на твърде кратък срок за получаване или закупуване на документацията за участие от потенциалните участници необосновано ограничава конкуренцията в процедурата и противоречи на основните принципи за провеждане на обществени поръчки, залегнали и в отменения ЗОП.

Относно задължението за удължаване на срока за получаване на офертите след откриване на процедурата установихме случаи, в които възложителят е направил съществени изменения в условията на обявената поръчка, без да изпълни с надлежен акт това задължение. С разяснения са променени техническите спецификации, като на някои от артикулите са изменени/допълнени техническите характеристики относно размери, материал, съставни части. Тези промени не са направени чрез обявление за изменение или допълнителна информация и съответно такова не е изпращано за публикуване в ОБЕС и РОП. С направените разяснения възложителят е формулирал нови (допълнени) технически спецификации, различни от публикуваните в документацията за обществена поръчка, без да спазва правно установения ред за промяната им. Незаконосъобразното изменение засяга съществен елемент от обществената поръчка – предметът на поръчката. Направените изменения са съществени, тъй като предопределят съдържанието на техническите и ценовите предложения и кръга заинтересовани икономически оператори. Затова, способът за промяна, предвиден от закона, е обявление за изменение или допълнителна информация с удължаване на сроковете за провеждане на процедурата. Нарушени са чл. 33, ал. 5 и чл. 100, ал. 1, ал. 3, ал. 7 и ал. 8 от ЗОП.

При извършените през 2022 г. одити сме установили общо пет нередности относно сроковете за получаване на офертите, както следва:

Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“	4
ОПРР	1

1.3 Нарушения на публичността при обявяване на процедурата

Передности 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 задължителна информация в обявлението 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: критерии за подбор или критерий 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. Член 33, ал. 5 от ЗОП забранява изменение на първоначално обявените условия на поръчката с разяснения.

От първата група в процедура за доставка на медицинско оборудване установихме, че възложителят е изискал представяне на копие от приложими тестови сертификати и гаранционни карти или удостоверителни писма за търсеното оборудване. В свое разяснение е допълнил, че ако участниците не могат да посочат такива документи, следва в техническото си предложение да уточнят, че това не е възможно, тъй като оборудването е в процес на производство. По този начин чрез разяснение са формулирани нови изисквания, различни от публикуваните в документацията за обществена поръчка.

От втората група установихме случай, в който възложителят не е отговорил на постъпили искания за разяснения, свързани по същество с условията за участие в процедурата. Мотивът на възложителя е, че преценката за съответствие с предварително обявените условия се извършва от комисия, назначена по реда на чл. 103, ал. 1 от ЗОП. Непредоставянето на разяснения е нарушение на чл. 33, ал. 2 и ал. 4 от ЗОП, съгласно който възложителят трябва да ги предостави в 4-дневен срок от получаване на искането.

В процедура за строителство във връзка с поставен въпрос до възложителя при спазване на законоустановения ред и начин „дали се приемат за отговарящи на изискването за опит изпълнени дейности по пътни съоръжения - мостове и надлези, които са част от строителството на пътен обект от първа категория - втори клас път от РПМ“

възложителят е уведомил заинтересованите лица, че въпросът не представлява разяснение по документацията и е нарушил чл. 33, ал. 2 и ал. 4 от ЗОП.

Такъв подход е приложен от възложителя и в процедура за услуги по извършване на оценка на съответствие, строителен надзор и изготвяне на технически паспорти за железопътен участък, по 6 от поставените към него въпроси. Въпросите се отнасят до дейности, които могат да се приемат за еквивалентни и покриващи изискването за сходен опит.

През 2022 г. са допуснати 5 нарушения от посочения по-горе вид.

ОПИК	1
ОПРР 2014-2020	2
Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020	2

1.3.1. Липса на прозрачност по време на преговори

При състезателна процедура с договаряне възложителят провежда преговори с участниците за подобряване съдържанието на първоначалните и последващите оферти. На всеки етап от преговорите участниците е необходимо да бъдат информирани писмено за всички промени в техническата спецификация или в друг документ от документацията, когато е допустимо. На участниците е необходимо да се предостави достатъчно време за отразяване на промени в офертите и представянето им.

В една състезателна процедура с договаряне при преговорите са приети различни предложения за промяна на клаузи от проекта на оперативното споразумение. За тези договорки не са информирани всички участници, с цел подобряване на окончателните им оферти – каквато е целта на преговорите по смисъла на чл. 76, ал. 7 от ЗОП. Промените визират срокове за действие, дефиниции на ключови понятия, отговорност, задължения на изпълнителя, санкциите при неизпълнение на междинните цели и др. По този начин са изменени съществени елементи от проекта на споразумението. С всеки участник в преговорите е възприет различен проект на оперативното споразумение, който не е бил достъпен за останалите участници. В резултат на проведените преговори, за една и съща обособена позиция са договорени различни срокове за изпълнение, различни моменти на настъпване на определени събития, различни определения по отделни клаузи и т.н. В следствие на това, възложителят е създал условия за нарушение на принципа на равнопоставеност при представяне на окончателните оферти.

За всеки от участниците по съответната обособена позиция постигнатите с другия участник договорености се явяват допълнителна информация, която му е необходима при изготвянето на окончателната оферта за изпълнение на поръчката. Липсата на предоставяне на тази допълнителна информация от страна на възложителя е лишила участниците от възможността за отразяване на промените в офертите си. Възложителят не е информирал писмено участниците за всички промени в техническата спецификация или в друг документ от документацията, на всеки етап от преговорите, както изисква законът.

Установеното представлява нарушение на чл. 2, ал. 1 и чл. 76, ал. 10 от ЗОП.

Приетите предложения за корекции по проекта на оперативното споразумение не са с незначителен характер и не касаят само определена клауза или един раздел от документа. Една група от тях касаят различни срокове, като новите срокове са по-благоприятни за

изпълнителите. Други съществени промени касаят задълженията и отговорността на изпълнителя, без да допринасят за подобряване на офертата на съответния участник.

Следователно, възложителят не е изпълнил задължението си да провежда преговори с участниците, с цел подобряване съдържанието на първоначалните и последващите оферти. В резултат на преговорите, някои от измененията в условията за изпълнение на поръчката стават по-благоприятни за изпълнителя клаузи и не представляват подобряване на офертата на съответния участник.

Установеното е в нарушение на чл. 76, ал. 7 от ЗОП.

ФМФИБ	1
-------	---

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

В одитите през 2022 г. сме установили следните групи отклонения:

- Ограничения спрямо чуждестранните икономически оператори

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

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

Такъв е примерът с поръчка за доставка на мултимедийни системи, системи за контрол на достъпа, ъпгрейд на съществуваща инфраструктура и лицензи за облачни конзоли, при която е поставено изискване към участниците, които не са производители на предлаганата техника, да разполагат с най-малко 1 (един) сервиз, намиращ се на територията на гр. София.

Условието е ограничително, тъй като необосновано възпрепятства чуждестранните икономически оператори–доставчици на компютърно оборудване, които не разполагат с налични оторизирани сервизни бази на територията на Република България/ гр. София към момента на подаване на офертата, за да участват в поръчката. Тъй като за тях не е налице сигурност, че ще я спечелят, нямат икономически обоснован интерес да правят разходи (времеви, парични, административни), за да отговорят на условието при подаване на офертата.

Възложителят не е посочил, че след определяне на изпълнителя следва да се декларира възможност за осигуряване наличието на такива бази в процеса на изпълнение на поръчката. Изискването е дискриминационно на основата на национален и териториален признак.

В няколко поръчки за одит по проекти установихме поставено изискване участниците да бъдат регистрирани одитори (физически лица и/или одиторски дружества), вписани в Регистъра на регистрираните одитори, поддържан от Институтът на дипломираните експерт-счетоводители (ИДЕС) по чл. 20 от ЗНФО. Вписването е задължително, съгласно ЗНФО, и за регистрирани одитори от други държави – членки на Европейския съюз (чл. 22 от ЗНФО) и за регистрирани одитори от трети държави (чл. 23 от ЗНФО). В допълнение, изискването за вписване по чл. 22 и чл. 23 от ЗНФО следва да бъде изпълнено още към момента на подаване на офертите. Това изискване към чуждестранните икономически оператори към момента на подаване на офертата не кореспондира с правно установената възможност те да докажат правото си да осъществяват дейността чрез деклариране на вписване в еквивалентен регистър в държавата, в която са установени. Ограничено е участието на лица, които разполагат с изискуемата правоспособност, съгласно националното им законодателство, но не са вписани в регистъра при ИДЕС.

В друг случай е констатирана липса на изрично указание как чуждестранните икономически оператори следва да докажат съответствие с критерия за подбор – вписване в ЦПРС и притежаване на валидна застраховка „Професионална отговорност“ по чл. 171 от ЗУТ. Заложените изисквания са незаконосъобразни за участници, регистрирани извън Република България, на които не е предоставена изрично възможност да докажат вписване в аналогичен регистър, според законодателството на държавата, в която са установени или да предоставят еквивалентен документ.

Подобно ограничение по национален признак представлява изискването за наличие на правоспособност за извършване на обследване по чл.176в от ЗУТ, придобита по националното ни законодателство, като липсва изрично указание как се доказва критерия за подбор при участие на чуждестранни икономически оператори. В националната правна уредба е регламентиран ред за получаване на удостоверения за оценка на съответствието и извършването на строителен надзор, като чуждестранните икономически оператори са задължени да преминат през съответна процедура. Следователно, само заради участието им в поръчката, се изисква от чуждестранните икономически оператори да преминат по тази процедура за признаване на професионалната им годност.

Одитният орган е установил нарушение със сходни характеристики, при което възложителят е изискал участниците да разполагат с най-малко 2 служители с валиден лиценз за извършване на хидротехнически работи и дейности за контрол на ерозията и пороите, издаден от Сръбската камара на инженерите, в съответствие с Закона за планирането и строителството на Република Сърбия, без да посочи, че изпълнението на изискването може да бъде доказано с еквивалентно удостоверение, съгласно съответното

законодателство в държавата, в която участниците са установени. Изискването е дискриминационно, на база необосновано позоваване на национални изисквания.

Към тази подгрупа спада и условието за участие „да се осигури специалист-реставратор, който притежава образователно-квалификационна степен „магистър“, с професионална квалификация в областите по консервация и реставрация, съгласно чл. 4, ал. 2, т. 1 от Наредба № Н- 3/2011 г. на министъра на културата, като същият е вписан в публичния регистър по Закона за културното наследство“. Не е допусната възможност чуждестранните участници да предложат експерти с еквивалентна квалификация и регистрация, съгласно законодателството на държавата, в която са установени.

Тук се включва и нарушение, при което възложителят е изискал от чуждестранните експерти-технически ръководители да бъдат с призната правоспособност и легализирана диплома още при подаване на офертата. Те не са сигурни, че ще спечелят поръчката и за тях не е налице икономически стимул да правят разходи (административни, времеви, парични), за да отговорят на изискването още към този момент.

Изисквания за притежаване на пълна проектантска правоспособност по Закона за камарите на архитектите и инженерите в инвестиционното проектиране, респ. призната професионална квалификация по реда на ЗППК, са установени и към др. експерти в друга поръчка. Признаването на професионална квалификация следва да се поставя само към експертите на участника, избран за изпълнител. В противен случай от участниците се очаква, за да подадат само валидна оферта, да преминат през съответната административна процедура по признаване на професионалната квалификация на чуждестранните експерти, въпреки че нямат сигурност, че ще спечелят поръчката. Това изискване води до необосновани административни трудности за икономическите оператори, включили в екипа си за изпълнение чуждестранни специалисти. Еквивалентният документ би бил достатъчен за надлежно удостоверяване на придобитата професионална квалификация на чуждестранните лица, включени в екипа на участника. По същността си ограничение представлява и изискването участниците да включат в екипа си експерт по безопасност на железопътния транспорт. Той следва да притежава правоспособност, съгласно изискванията на Наредба № 56 от 14.02.2003 г. за изискванията, условията и реда за обучение на кандидатите за придобиване на правоспособност, изисквана от персонала, отговорен за безопасността на превозите с железопътен транспорт, или признаване на такава правоспособност и реда за провеждане на проверочните изпити на лицата от персонала, отговорен за безопасността на превозите, както и валидно удостоверение за положен изпит по реда на Наредба № 56 към датата за подаване на офертата, поддържане на валидността на удостоверението по време на процедурата за избор на изпълнител и по време на изпълнението на Договора. За чуждестранните експерти не е била предвидена възможност за представяне на еквивалентни документи, съгласно съответното чуждестранно законодателство.

Аналогично нарушение е допуснато от друг възложител с условието „участникът да разполага с поне едно лице, вписано в регистъра по чл. 150, ал. 2 от Закона за културното наследство (регистър на лицата, отговарящи на изискванията по ЗКН за получаване на разрешение за извършване на теренно археологическо проучване)“. Уточнено е, че на основание чл. 150, ал. 3 от ЗКН, когато лицето, кандидатстващо за разрешаване извършването на теренно археологическо проучване, е в договорни отношения с чуждестранна културна, научна или университетска институция в областта на археологията, теренните проучвания се извършват под ръководството на лице, получило разрешение по чл. 150, ал. 1 от ЗКН. При сключване на договора изискването се доказва с представяне на списък на членовете на ръководния състав, които ще отговарят за изпълнението, в който са посочени данните от регистъра по чл. 150, ал. 2 от ЗКН за тези

лица. При сключване на договора изпълнителят представя договора си с лицето от регистъра по чл. 150, ал. 2 от ЗКН, което е получило разрешение за теренно археологическо проучване по чл. 20, ал. 5 от Наредба № Н-00-0001 от 14.02.2011 г. за извършване на теренни археологически проучвания. Отново не е предвидена възможност за еквивалентни документи. По този начин възложителят неправомерно е ограничил участието на лица, които имат право да извършват дейности по археологическо проучване, съгласно законодателството на държавата, в която са установени.

В друга поръчка за строителство възложителят е изискал участниците да разполагат с експерт „Координатор по безопасност и здраве“, който да притежава валидно удостоверение за извършване на дейност, съобразно изискванията на Наредба № 2 от 22 март 2004 г. за минималните изисквания за здравословни и безопасни условия на труд при извършване на строителни и монтажни работи. Възложителят не е допуснал възможност за представяне на еквивалентен документ за професионална квалификация, придобита в чужбина. Изискването ограничава възможностите за участие на икономическите оператори, разполагащи с експерти, придобили еквивалентна квалификация в чужбина.

- Непропорционални изисквания относно годността на участниците

В поръчка за строителство с обособени позиции в предмета на една позиция са включени строителни обекти от различна категория, които функционално и технически изпълняват отделно предназначение и покриват съдържанието на дефиницията за „обособена позиция“ по §2, т. 29 от ДР на ЗОП. Възложителят е изискал вписване в ЦПРС за по-високата категория строеж. Ограничени са потенциалните участници, които имат право да изпълняват строителство на обекти от по-ниската категория, но не и целия предмет на обособената позиция. За да отговорят на такова изискване към момента на заявяване на участие в процедурата, лицата трябва да подават оферти чрез сдружаване като ДЗЗД или да стартират производство по регистриране за съответната изискуема категория строежи, без това да отговаря на техния профил на дейност.

Констатирахме др. случай в поръчка за строителство, в който участниците следва да са вписани в ЦПРС за по-висока категория строежи от изискуемата за изпълнение на конкретния обект на строителството. Съгласно разрешението за строеж, строежът е четвърта категория. Изискването за вписване в ЦПРС е за трета категория строежи. По този начин възложителят необосновано е ограничил участието на лицата, вписани и получили удостоверение за изпълнение на строежи от четвърта категория.

- Непропорционални изисквания относно икономически и финансови възможности на участниците

В резултат на незаконосъобразното определяне на предмета на поръчката по съответната обособена позиция възложителят е изискал, освен вписване в ЦПРС за по-високата категория строежи и валидна застраховка „Професионална отговорност“ с покритие, отговарящо на по-високата категория строеж, включен в обособената позиция, т.е. завишен размер на застраховката.

Такова е и условието при коректно посочена категория строеж на предмета на поръчката да се изисква от участниците да притежават застраховка „Професионална отговорност“ за строител за по-висока категория строежи, от тази на предмета на проверяваната поръчка.

Нарушение представлява и неяснотата на условието за застраховка „Професионална отговорност“ по отношение на покритието и категорията строежи в различни части от документацията.

- Непропорционални изисквания относно техническите възможности на участниците

Срещат се все още нарушения, свързани с изискването за опит на участника в изпълнението на строителство, сходно или еднакво с предмета на поръчката, в рамките на последните 5 години, считано от датата на подаване на офертата. Възложителят пояснява, че завършено строителство е такова, при което е издадено разрешение за използване или удостоверение за въвеждане в експлоатация по смисъла на Наредба № 2 от 2003 г. за въвеждане в експлоатация на строежите в Република България и минимални гаранционни срокове за изпълнени строителни и монтажни работи, съоръжения и строителни обекти.

Изпълнителите на строежи не са включени в процеса по издаване на разрешение за ползване/ удостоверение за въвеждане в експлоатация и не са страна по него. Участието на строителя в строителния процес приключва със съставянето на констативен акт за установяване годността за приемане на строежа (приложение № 15), който се подготвя и подписва от възложителя, проектантите, строителя и лицата, упражняващи строителен надзор. В конкретния случай от участниците се изисква да докажат опит за изпълнение на строителство, въведено в експлоатация, без да се отчита фактът, че процесът на въвеждане в експлоатация е извън техните правомощия. Изискването не е в пряка връзка с възможностите на изпълнителя да изпълни качествено и в срок строителството и не може да бъде използвано като критерий за технически възможности.

В процедура за строителство установихме, че възложителят необосновано е ограничил изискването за опит на участника в строителство, на точно определен тип сгради, а именно – административни и/или обществено-обслужващи сгради. Обект на поръчката е сграда за обществено обслужване, но видът на сградата, по отношение на която е придобит опита, не е от значение за качеството на изпълнение на строителството. За да се удостоверят техническите възможности на участниците, релевантен е опитът в изпълнение на сходни като характеристики, особености, технически и нормативни изисквания обекти, а не предназначението или вида на сградата. Видът на сградата, в която са извършени СМР, не представлява обективен измерител на техническите и професионални способности на участника, тъй като изпълнителят на строителството/реконструкцията ще извършва по своята същност сходни или идентични дейности като технология както на обществена сграда, така и на жилищни сгради или сгради със смесено предназначение или други обекти, които също попадат в посочената категория и група строеж. В тази връзка, посочените изисквания са неотносими за преценката дали участниците имат опит в изпълнението на сходни дейности.

В допълнение, в една от поръчките с такива изисквания следва да бъде осигурен и експерт по част „Геодезия“, но в предмета ѝ не се включват дейности по част „Геодезия“.

Несъобразен с предмета на поръчката е и критерий за технически и професионални възможности в поръчка за строителство „участниците да притежават опит в изпълнението на поне един договор за строителство за държавен орган, който е възложител“. Посоченото изискване е ограничително, тъй като за оценка на капацитета на участника да изпълни предмета на възлагане няма значение дали възложител на посочените като опит дейности е бил частна или публична организация.

В поръчка за проектиране е поставено изискване участниците да разполагат с опит в изпълнението на услуги, сходни или еднакви с предмета на поръчката, като за такъв приема проектиране на основен ремонт (рехабилитация) и/или ново строителство и/или реконструкция на автомагистрала и/или пътища I, II и III клас от Републиканската пътна

мрежа (РПМ) на България или на автомагистрала и/или пътища с идентични характеристики извън България. Аналогично изискване за опит е поставено и към експертите от екипа.

Предмет на обособената позиция в обхвата на проверката е изготвянето на технически проект за рехабилитация на път III клас от РПМ. Съгласно изискванията, участник в процедурата може да подаде оферта само по една обособена позиция.

Изискването за опит в проектирането на основен ремонт на „пътища I, II и III клас от Републиканската пътна мрежа“, поради използваната формулировка и съюзна форма „и“ при изброяването на класовете пътища, представлява кумулативно изискване, което обхваща опит в проектирането и на трите вида класове пътища. По този начин необосновано е ограничено участието на лица, които имат опит в проектиране на реконструкция на пътища от клас, еднакъв с този на предмета на обособената позиция, или от клас, по-висок от този на предмета на възлагане, но нямат опит в проектирането и на трите посочени от възложителя класове пътища от РПМ. По същите съображения необосновано е и изискването за опит към експертите от екипа.

В друга поръчка за проектиране критерият за опит в изпълнени сходни дейности се отнася до последните 3 години от датата на подаване на офертата. Възложителят не е взел предвид, че дейността по проектиране може да бъде изпълнена в рамките на инженеринг през последните 5 години и няма такова уточнение на обхвата на изискването нито в документацията, нито в разяснения, тъй като по процедурата не са постъпвали такива искания.

Изискването опитът да е придобит през последните 3 години означава, че се изключват онези дейности по проектиране, които участниците са извършили по договори за инженеринг (в частта за проектирането), които излизат извън тригодишния срок по документацията на проверяваната поръчка, но до пет години преди датата на подаване на офертата, тъй като това е законосъобразният референтен период за инженеринга.

По този начин формулирано, изискването е в нарушение на чл. 63, ал. 1, т. 1, б. „а“ от ЗОП.

Друго незаконосъобразно изискване в поръчка за строителство е това за опит в изпълнението на всички строителни задачи кумулативно, тъй като не е използван съюз „или“ в текста на условието, а възложителят е уточнявал характеристиките чрез отделяне със запетая. Така участниците следва да осигурят съответствие с критерия за подбор, като посочат опит в хидро и топлоизолационни дейности, вътрешни ремонти, както и дейности по осигуряване на достъп на хора с увреждания до сграда с конкретно посочени минимални параметри. Посоченото изискване има възпиращ ефект за лицата, които имат капацитета да изпълнят поръчката, но не разполагат с опит във всички изискуеми от възложителя дейности.

В процедура за доставка на автомобили за една от обособените позиции е поставено изискване участникът да има оторизация (оторизационни писма или други документи) от производителя или негов официален представител, в случай че участникът не е производител, удостоверяваща правото на участника да извършва гаранционна поддръжка и обслужване на базовите шасита, както и специализираното оборудване с марката на производителя. Участникът следва да представи оторизация (оторизационни писма или други документи) от производителя или негов официален представител, удостоверяващ правото на участника да извършва гаранционна поддръжка и обслужване на превозните средства (базови шасита) и специализираното оборудване с марката на производителя, в съответствие с изискванията на техническите спецификации и образеца

на техническо предложение по съответната обособена позиция. С това изискване възложителят е ограничил конкуренцията и равния достъп до процедурата, като е изискал от участниците да притежават оторизация за поддръжка на разнороден тип оборудване към момента на подаване на офертата. Изискването има разубеждаващ ефект. Тъй като участниците нямат сигурност, че ще бъдат избрани за изпълнители, за тях не е налице икономически интерес да си осигурят изискуемата оторизация за всички артикули от оборудването, само за да участват в процедурата. С поставеното условие се ограничава възможността за участие на икономически оператори, които имат опита и възможностите да изпълнят поръчката само за част от оборудването, но не разполагат с оторизация за цялото оборудване при подаване на офертата.

В същата процедура, но в друга обособена позиция, възложителят е поставил изискване в критериите за подбор участниците да са сертифицирани по стандарт БДС EN ISO 14001:2015 Система за управление на околната среда за дейности в областта на „Производство и/или трансформация и/или търговия и/или доставка на плавателни превозни средства” (или еквивалентен). Предметът на такава система включва инструменти за организации, които искат да идентифицират и контролират своето въздействие върху околната среда и непрекъснато да подобряват екологичните си резултати. Същевременно предметът на доставка по обособената позиция е RIB лодка с транспортен колесар, като не включва допълнителни дейности по монтиране, експлоатация или трансформация, които да изискват прилагането на система за управление на околната среда. В този смисъл изискването за такъв сертификат не е необходимо за изпълнението на дейностите от предмета на процедурата, не е съобразено със сложността на поръчката и с предмета на възлагане, няма отношение към качеството на изпълнение на дейностите по поръчката и не удостоверява възможността на икономическите оператори да изпълнят поръчката, поради което необосновано ограничава участието им в процедурата.

В процедура за строителство с две обособени позиции възложителят е поставил изискване участниците за всяка обособена позиция поотделно да разполагат с инструменти, съоръжения и техническо оборудване, необходими за изпълнение на поръчката. И за двете обособени позиции е посочен сходен набор инструменти и съоръжения – бандажен валяк, пневматичен валяк, багер, товарач, грейдер, асфалтополагаща машина, автодругонатор, фреза за асфалтов бетон и други. Изрично е посочено, че посочените за едната обособена позиция машини и съоръжения не могат да бъдат използвани за обосноваване на техническите способности при кандидатстване по другата обособена позиция. Това има разубеждаващ ефект върху икономическите оператори, тъй като за последните няма сигурност, че ще спечелят всички обособени позиции, за които са подали оферта. Следователно нямат икономически стимул (печалбата при изпълнението на сключен вече договор за поръчка) да предприемат действия за кумулативното покриване на критериите за подбор за всички позиции, за да участват в процедурата и да бъдат допуснати до оценка.

Установихме случаи, при които възложителят е обвързал изискването за технически и професионални способности с вида на изпълнените дейности и със стойността/цената за тяхното изпълнение. Стойността на строителните дейности е функция на различни фактори и е въпрос на постигната договорка между изпълнител и възложител. Стойността не представлява обективен критерий за техническите и професионални способности на участника, тъй като една и съща по обем (обхват) дейност може да бъде извършена при различна стойност. С поставеното изискване за стойност необосновано е ограничено участието на икономически оператори, които притежават опит в

извършването на идентични или сходни дейности, изпълнени на по-малки стойности от минимално изискуемите в критерия за подбор.

В друга процедура за услуга за разработване на интегрирана система за мониторинг на трафика е поставен критерий за подбор, според който участниците за последните три години от датата на подаване на офертата следва да са изпълнили минимум 1 (една) дейност с предмет и обем, идентични или сходни с тези на поръчката. Сходни дейности са: „разработване и внедряване на информационни системи за мониторинг на трафика и/или други пространствено разположени обекти и явления, свързани с транспортната инфраструктура и/или разработване на онлайн базирани информационни системи за целите на регионалното развитие и/или автомобилния трафик“. Възложителят не е предоставил информация по въпроса как следва да се тълкува фразата „за целите на регионалното развитие“, а според законовата разпоредба (чл. 2, ал. 2 от Закона за регионалното развитие) целите на регионално развитие са насочени към намаляване на междурегионалните и вътрешнорегионалните различия в степента на икономическото, социалното и териториалното развитие; осигуряване на условия за ускорен икономически растеж и високо ниво на заетост за насърчаване на инвестициите, конкурентоспособността и иновациите; развитие на териториалното сътрудничество и интеграция на трансграничните райони и други. Така поставеното изискване не позволява на икономическите оператори да определят неговия действителен смисъл, за да преценят дали отговарят на условието. Тъй като предметът на услугата е разработване на система за мониторинг на трафика, освен неясно, това изискване и не е пропорционално на характера и предмета на обществената поръчка.

В процедура за доставка на медицинско оборудване е посочено изискване за наличие на копия на приложимите тестови сертификати, издадени от сертифицирана лаборатория, потвърждаващи преминати тестове, проведени в съответствие с изискваните стандарти и гаранционна карта или удостоверение писмо от производителя за гаранционните срокове за оборудването. От една страна, не са изрично посочени стандартите, спрямо които се изисква съответствие със сертификационни документи, което представлява неясно условие и има възпиращ ефект върху икономическите оператори. От друга страна, изискването за гаранционна карта или писмо за гаранционен срок не е относимо към момента на подаване на офертата. Такъв документ се издава за вече произведено изделие, индивидуализирано със сериен номер или по друг начин, т.е. е неизпълнимо към момента на подаване на офертата. Наред с това, изискването това условие да се докаже само с писмо от производител е ограничително, тъй като такова може да бъде издадено и от оторизирани от производителя лица.

- Непропорционални изисквания относно професионалната квалификация и опита на експертите

В поръчка за проектиране възложителят е изискал екип от проектанти по различни части с опит в разработването на проект, идентичен или сходен с този на обществената поръчка. За такъв е уточнил, че се приема опитът в изготвяне на инвестиционен проект във фаза „работен“ за ново строителство или основен ремонт или реконструкция, или модернизация, или разширение, или рехабилитация на ПСОВ. Същевременно, в техническата спецификация е посочено, че предметът на поръчката се изпълнява в две фази – технически проект за издаване на разрешение за строеж и работен проект. Ограничението се изразява в това, че възложителят не е дал възможност критерият за подбор да бъде удовлетворен с опит само в изготвяне на технически проекти.

В други поръчки за проектиране към ключовите експерти от екипа за изпълнение, както и към финансиста е поставено изискване за образователно-квалификационна степен „магистър“ на висшето образование. За изпълнението на проектантски дейности няма нормативно въведено условие за придобита магистърска степен, изисква се придобита проектантска правоспособност. Лицата могат да придобият пълна проектантска правоспособност при наличие на съответния опит независимо от степента на образование - бакалавър или магистър.

От подобен характер е и нарушението, свързано с финансиста.

В процедура за одит е поставено изискването участникът да разполага с одитен екип, който да включва ключов експерт в областта на одита с висше образование в областта на „Социални, стопански и правни науки“, образователно-квалификационна степен „магистър“, с професионално направление „Икономика“ или еквивалент и да е регистриран одитор по смисъла на § 1, т. 36 от Допълнителните разпоредби на ЗНФО или да притежава съответна еквивалентна сертификация, съгласно националното законодателство на чуждестранните лица или да притежава поне един от следните сертификати: издаден от на Института на дипломираните експерт-счетоводители (ИДЕС) или на ACCA (Association of Chartered Certified Accountants) или Сертификат CIA (Certified Internal Auditor, CIA) или на Международния институт на вътрешните одитори (the ПА Inc.) за сертифициран одитор в публичния сектор (Certified Government Auditing Professional, CGAP) или други еквивалентни сертификати, издавани от други държави-членки на ЕС.

Съгласно чл. 13, ал. 2 от ЗНФО, лицата могат да придобият правоспособност на дипломиран експерт-счетоводител, независимо от степента на образование – бакалавър или магистър, при наличие на определен професионален стаж, както и с друго професионално направление, различно от изискваното „Икономика“. Наличието на магистърска образователно-квалификационна степен не е обвързано с възможността експертът да изпълни дейности от обхвата на поръчката. Притежаването на национален или международен сертификат в областта на одита е минимална, достатъчна предпоставка за наличието на квалификация „одитор“.

Освен това, в изброените по-горе сертификати не се включва сертификатът за вътрешен одитор в публичния сектор, издаден от министъра на финансите след успешно положен изпит по чл. 53 от Закона за вътрешния одит в публичния сектор. Притежателите на този сертификат са компетентни да изпълнят дейностите от предмета на поръчката. Допускането на еквивалентни сертификати се отнася само до издавани от „други държави-членки на ЕС“.

В друга процедура за одитни услуги се изисква експертът да е „регистриран одитор“ по смисъла на §1, т. 1 от ДР на ЗНФО (погрешно посочен, вместо действащия към момента на откриване на процедурата § 1, т. 36 от ДР на ЗНФО). Съгласно посочената разпоредба „регистриран одитор“ е физическо лице или одиторско дружество, вписано в регистъра по чл. 20 от ЗНФО, което има право да подписва одиторски доклади с мнение върху финансови отчети. Съгласно чл. 37 от Закона за счетоводството (ЗСч), независимият финансов одит от регистрирани одитори се извършва върху годишните и консолидираните финансови отчети.

Предметът на поръчката е свързан с извършването на одит по изпълнение на дейностите и отчитане на разходите по проект. Следователно същият не е за извършване на независим финансов одит по смисъла на ЗНФО и ЗСч, а за изпълнението на одиторски процедури относно проект. В тази връзка, изискването участникът да разполага с ръководител екип, който е регистриран в Публичния регистър на регистрираните одитори при Института на дипломираните експерт-счетоводители не съответства на предмета и сложността на обществената поръчка.

В нарушение на принципите по ЗОП, възложител на проектантски услуги е поискал в екипа за изпълнение да се включи проектант по част „План за безопасност и здраве“ с професионална квалификация строителен инженер. В Закона за камарите на архитектите и инженерите в инвестиционното проектиране не се съдържат изисквания проектантът по част „План за безопасност и здраве“ (ПБЗ) да е задължително строителен инженер, проект на част ПБЗ може да се разработва от всяко лице с пълна проектантска правоспособност.

Друго срещано отклонение в поръчки за извършване на оценка на съответствието, осъществяване на строителен надзор и инвеститорски контрол е условието участниците да разполагат със специалист по безопасност и здраве с професионална област (квалификация): строителен инженер по всички специалности или професионална квалификация строителен техник. Съгласно чл. 167, ал. 2, т. 3 от ЗУТ, правоспособните физически лица, включително координатор по безопасност и здраве, чрез които се осъществяват дейностите по оценяване съответствието на проектите и/или строителен надзор на строежите, трябва да са технически компетентни. В чл. 229, ал. 3 от ЗУТ като технически правоспособни да осъществяват надзорни дейности са посочени лицата, получили дипломи от акредитирано висше училище с квалификация „архитект“, „строителен инженер“, „инженер“, „урбанист“ и „ладшафтен инженер“. Техническа правоспособност за осъществяване на дейностите по оценка на съответствието и/или строителен надзор е призната, според приложимата нормативна уредба, не само на лицата, които притежават професионална квалификация „строителен инженер“. Ограничено е участието на лицата в поръчката, които не са строителни инженери, но са технически правоспособни, съобразно придобитата им специалност и образователно-квалификационна степен и имат изискуемия от възложителя професионален опит за позицията координатор по безопасност и здраве.

Свързано с окрупняването на предмета на обществена поръчка за строителен надзор е и нарушението „участникът да разполага с ключов експерт „Тунели“, който да е изпълнявал функциите на експерт „Тунели“ в една завършена услуга за строителен надзор за ново строителство и/или модернизация и/или реконструкция на железопътна инфраструктура по смисъла на ЗЖТ или еквивалент или функциите на експерт „Тунели“ в един завършен обект за ново строителство и/или модернизация и/или реконструкция на пътна инфраструктура“.

Ограничено е участието на икономически оператори, разполагащи с необходимите експерти с опит в изпълнение на подобни обекти - железен път и контактна мрежа, естакада, виадукт и т.н., но които експерти не са изпълнявали функциите на „експерт Тунели“ (например поради липсата на тунели в изпълнените обекти). За да отговорят на условието на възложителя, такива лица следва да си осигурят експерт, който притежава

необходимия специфичен опит (например: с капацитет на трети лица, сдружаване в обединение и др).

При обществена поръчка за строителство възложителят е поставил изискване участниците да осигурят екип от ключови експерти, включително технически ръководител, проектант по част „архитектурна“ и проектант по част „конструктивна“, които следва да имат опит в изпълнението на своята функция по отношение на „завършен подобен строеж“. Възложителят е пояснил, че за завършен строеж се приема строеж, за който има издадено разрешение за ползване от съответния компетентен орган.

Изпълнителите на строежи, включително проектантите, не са включени в процеса по издаване на разрешение за ползване/ удостоверение за въвеждане в експлоатация и не са страна в този процес. Процедурите по предаването и приемането на строежа и по въвеждането му в експлоатация са различни от гледна точка на срокове, участващи страни, както и на техните правомощия и отговорности. В конкретния случай от участниците се приема за доказан професионален опит наличието на разрешение за ползване за строеж от съответния компетентен орган, без да се отчита, че процедурата по издаване на такова разрешение не е в правомощията на проектантите. Следователно, това изискване за опит не е в пряка връзка с възможностите на изпълнителя да изпълни качествено и в срок строителството и не може да бъде използвано за доказване на технически възможности.

В поръчка за строителство на обект от пета категория сред критериите за подбор присъства и изискването „участникът да предложи екип от проектанти за осем части, като всеки проектант следва да притежава пълна проектантска правоспособност“.

Съгласно чл. 137, ал. 1, т. 5 от ЗУТ, чл. 10 от Наредба № 1 от 2003 г. за номенклатурата на видовете строежи и чл. 7, ал. 3, т. 2 от Закона за камарите на архитектите и инженерите в инвестиционното проектиране, проектантите с ограничена проектантска правоспособност могат да изработват проекти за строежи от пета и шеста категория“.

Среща се отново рестриктивното изискване относно техническия ръководител „да бъде лице с висше образование по посочени от възложителите специалности и с квалификация инженер по пътно/транспортно строителство или еквивалент“. Изискването е в противоречие на чл.163а, ал. 4 от ЗУТ, съгласно който техническият ръководител е строителен инженер, архитект или строителен техник. Условието не е пропорционално на предмета на възлагане (строителство на обект от четвърта категория) и ограничава възможностите за участие на лица, които имат в състава си технически ръководител – строителен техник с експертизата и опита да извършват техническото ръководство на строителството.

Непропорционално на предмета на поръчка за инженеринг по проект за устойчиво управление на национален парк е условието техническият ръководител и пътният инженер от екипа за изпълнение да имат опит в минимум един проект/обект, който е в защитена зона/територия. Изпълнението на дейностите по проектиране и строителство, изразяващи се в рехабилитация на горски път и туристическа пътека, са еднакви по характер, независимо дали са изпълнени в защитена зона.

Непропорционално е и изискването, установено в поръчка за строителство, при която за координатора по безопасност и здраве се изисква наличие на валидно удостоверение,

съгласно Наредба № 2/22.03.2004 г. за минималните изисквания за здравословни и безопасни условия на труд при извършване на строителни и монтажни работи или еквивалент за чуждестранни участници и Наредба № РД-07-2/16.12.2009 г. за условията и реда за провеждането на периодично обучение и инструктаж на работниците и служителите по правилата за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд или еквивалентно. Фигурите на координатора по безопасност и здраве по смисъла на ЗУТ, съответно по Наредба № 2 от 22.03.2004 г. и на лицата по безопасни условия на труд по ЗЗБУТ не са идентични. Функциите по двата нормативни акта се изпълняват от различни субекти. При строителство от втора категория (каквото е това по проверяваната процедура) този координатор се осигурява от консултанта, а не от строителя. Предвид предмета на поръчката-строителство, изискването е неотнормисимо и ограничаващо.

В процедура за изработване на проекти за модернизация на път възложителят е изискал участниците да разполагат с ръководни служители, както следва: ръководител на екипа, водещ проектант по част „Пътна“, водещ проектант по част „Конструктивна“, инженер-геодезист, инженер-геолог, електроинженер, с образователна степен „магистър“ по определена специалност или еквивалентна и пълна проектантска правоспособност; специалист с опит в работа с програмни продукти за изчисление на транспортно-експлоатационни разходи с образователна степен „магистър“ по определена специалност или еквивалентна; специалист с опит в изработване на част „Опазване на околната среда“ с образователна степен „магистър“ за специалност, свързана с опазване на околната среда или съответен лиценз/сертификат за изработване на част „Опазване на околната среда“.

Изискването за магистърска степен за експертите-проектанти е незаконосъобразно, тъй като според приложимия Закон за камарата на архитектите и инженерите в инвестиционното проектиране лицата могат да придобият пълна проектантска правоспособност при наличие на съответния опит, независимо от степента на образование – „бакалавър“ или „магистър“. В действащото законодателство липсва забрана лица с бакалавърска степен на образование да придобиват пълна проектантска правоспособност и да изпълняват дейности по проектиране. Също така, за функциите на ръководител на проектантския екип не са налице правила, които да изискват този ръководител да притежава образователна степен „магистър“.

Липсва и нормативно основание и за определяне на магистърска степен за извършване на дейностите от специалиста с опит в работа с програмни продукти и специалиста за изработване на част „Опазване на околната среда“. Така поставеното изискване не е относимо към възможностите на експертите да изпълняват функциите си и следователно необосновано ограничава участието на лицата в процедурата.

В други процедури за консултантски услуги се изисква от участниците да включат в екипа си инженер „Контрол на качеството“/ „инженер по материалите“ с висше образование по определени специалности (напр. „Пътно строителство“ или „Транспортно строителство“ или „Строителство на сгради и съоръжения“ или „Промислено и гражданско строителство“) или с квалификация инженер-химик. В Закона за устройство на територията, Закона за Камарата на строителите и Закона за Камарата на архитектите и инженерите в инвестиционното проектиране се използват термините „архитект“, „строителен инженер“, „инженер“, „строителен техник“, лица със

средно образование в областта на строителството, лица за контрол на качеството на изпълнение на строителството и др., като тези термини са свързани с различни професионални квалификации. Функцията на специалиста за контрол по качеството, която съгласно изискванията на възложителя е релевантна на позицията „инженер по материалите“, може да се изпълнява и от лица с различна от изискуемата от възложителя квалификация или степен на образование.

Отново в процедури за услуги присъства изискването участникът да разполага с ключови експерти за извършване на предмета на поръчката, които следва да са включени в Списъка на екипа от правоспособни физически лица от различните специалности към удостоверението или в разширения списък към него. Съгласно условията на поръчката, участникът не може да посочи в офертата си лица, които отговарят като опит и квалификация на изискванията на възложителя, но към крайния срок за получаване на оферти не са включени в този списък. Ограничено е правото на икономическите оператори да докажат годността и капацитета си за изпълнение на поръчката чрез позоваване ресурсите на трети физически или юридически лица по чл. 65, ал. 1 от ЗОП, като се използват лица, които притежават изискуемите квалификация и опит и не са част от лиценза за упражняване на съответната дейност на конкретния участник.

В две открити процедури отново за услуга за изработване на проекти за модернизация на път са изискани експерти за изпълнение на поръчката, като към тях са поставени редица кумулативни изисквания.

- за ръководител на екипа - общ професионален опит в пътният сектор не по-малко от 10 г., специфичен професионален опит в проектирането на пътища не по-малко от 7 г., да е бил ръководител на екип за изработване на най-малко 3 проекта, като поне един от тях е сходен с настоящия (ново строителство или реконструкция);
- за водещ проектант по част „пътна“ – общ професионален опит в пътният сектор не по-малко от 10 г., специфичен професионален опит в проектирането на пътища не по-малко от 6 г., да е бил водещ проектант при изработване на най-малко два пътни проекта, като поне един от тях е сходен с настоящия;
- за водещ проектант по част „конструктивна“ – общ професионален опит в пътният сектор не по-малко от 10 г., специфичен в проектирането на големи съоръжения – 6 г., да е бил водещ проектант при изработването на най-малко 5 бр. нови съоръжения;
- за инженер-геодезист – общ професионален опит като геодезист най-малко 7 г., със специфичен опит като инженер геодезист в областта на пътното проектиране не по-малко от 5 г., да е извършил полско-измервателни работи при проектирането на най-малко 2 пътни обекта с обща дължина не по-малко от 40 км;
- за инженер-геолог – общ професионален опит като геолог (участие в проучвателни дейности) не по-малко от 7 г., специфичен професионален опит като инженер геолог в областта на извършване на инженерно-геоложки проучвания за проектиране на пътни обекти, да е извършил инженерно-геоложки проучвания на минимум 3 пътни проекта;
- специалист с опит в изработване на част „опазване на околната среда“ – общ професионален опит като еколог не по-малко от 5 г., специфичен професионален опит при упражняване на професията еколог при разработване на пътни проекти

не по-малко от 3 г., да е участвал в изработване на част „опазване на околната среда“ на минимум три пътни проекта.

Описаните кумулативни изисквания не произтичат от нормативни изисквания за изпълнение на засегнатите дейности, нито от обичайната практика в тази сфера, предвид предмета на обществената поръчка. Посочената изисквана продължителност на опита е прекомерна спрямо отговорностите, предвидени за съответните експерти при изпълнението на поръчката. Същите отговорности биха могли да се изпълнят и от експерти с по-малък опит (в години), без това да се отрази на качеството на изпълнение. Така поставени, изискванията за завишени и ограничаващи.

Друг пример от тази подгрупа е критерият за подбор, изискващ от участниците да разполагат с персонал с определена професионална компетентност в т.ч. сервизни инженери, сертифицирани от производителя, за инсталация и поддръжка на доставеното оборудване. Сертификатът трябва да е валиден за инсталация, конфигурация, надграждане, отстраняване на проблеми и обновяване на фирмуерните ревизии.

Условието инженерите да бъдат сертифицирани от производителя, без възможност за еквивалентен вариант необосновано ограничава възможностите за участие на лица, разполагащи с експерти, сертифицирани от представител на производителя или от други, извършващи тази дейност. Условието е ограничително и представлява допълнителна административна тежест, тъй като преди подаването на офертата участниците нямат сигурност дали ще спечелят поръчката, за да сертифицират експертите си директно от производителя на предлаганото оборудване.

Изискването сертифицирането на експертите „да е от производителя“ поставя в неравностойно положение експерти, които притежават сертификат да извършат услугите по инсталация, конфигурация, надграждане, отстраняване на проблеми и обновяване на фирмуерните ревизии, без това да е нормативно обосновано.

В процедура за доставка на транспортни средства възложителят е изискал участниците да разполагат с най-малко 2 служители на постоянен договор, ангажирани с дейности, които са свързани с предмета на поръчката. Изпълнението на предмета не зависи от това дали служителите са наети по безсрочен договор или е налице друг вид ангажираност към изпълнителя. Видът на правоотношенията на участника със служителите е без значение за изпълнението на задачите и излиза извън обхвата на възлагане. Освен това, самият изпълнител би могъл да разчита на капацитета на други субекти, да използва подизпълнители или по друг начин да осигури необходимия персонал на негово разположение. Изискването ограничава участието на икономическите оператори, които нямат постоянни служители.

В друга процедура за доставка се изисква за петима от необходимите експерти да притежават пълна проектантска правоспособност. Съгласно техническата спецификация, поръчката е с предмет доставка на преместваем обект по чл. 56, ал. 1 от ЗУТ, предвид което липсва строеж по смисъла на ЗУТ и изискванията за пълна проектантска правоспособност за членовете на екипа са непропорционални и ограничителни. В същата поръчка е предвидено за специалиста по безопасност и охрана на труда - координатор по безопасност и здраве да притежава Удостоверение по чл. 5, ал. 2 от Наредба № 2 от 2004 г. за минимални изисквания за здравословни и безопасни

условия на труд при извършване на строителни и монтажни работи или еквивалентен документ за чуждестранни лица. Приложното поле на този нормативен акт се отнася за извършване на строителни и монтажни работи, а не на доставки. Поради това, изискването е непропорционално и ограничително.

В поръчка за услуги в описанието на дейностите и условията на възложителя не са посочени конкретни изисквания към участника, свързани с начина на неговата организация или професионална дейност, които да обосноват необходимостта същият да е сертифициран по стандарта ISO 27001:2006, за да изпълни поръчката. Възложителят е поискал такава сертификация. Изискването за внедрена система за управление на сигурността на информацията не е необходимо, за да се прецени дали участникът е годен да изпълни поръчката и не съответства на предмета и сложността ѝ.

Изисквания, които водят до неравно третиране на различните видове участници

В няколко поръчки за строителство изрично е посочено, че в случай на участие на обединения, всеки член на обединението, който ще изпълнява строителни дейности, трябва да е вписан в ЦПРС за изпълнение на строежи от съответната група и категория, както и валидна застраховка „Професионална отговорност“. Възложителите на тези поръчки не са отчели правото на лица, които не притежават изискуемата регистрация/застраховка, да се сдружават на основание чл. 3, ал. 3 от ЗКС с надлежно регистриран субект в ЦПРС, покриващ и съответното изискване за икономически и финансови възможности. Нито ЗКС, нито ЗУТ изискват специална регистрация на всеки от членовете на обединението, които ще осъществяват строителните работи, нито пък регистрация на всеки от тях за изискуема категория строежи.

Освен това, следва да се има предвид и уредбата в чл. 6, ал. 2 от приложимата Наредба за условията и реда за задължително застраховане в проектирането и строителството, съгласно която „ако след сключване на застраховката застрахованото лице започне да осъществява дейност, свързана с категория строежи, за които са предвидени по-високи минимални застрахователни суми, сумите по застраховката трябва да бъдат съответно увеличени в срок 30 дни след настъпването на промяната.“ Формулираните критерии за подбор за застраховка на всеки съдружник в обединението, който ще изпълнява строителство, които следва да се покрият още при подаване на офертата, са в нарушение на ЗОП по гореизложените съображения.

В тези примери участниците-обединения са третирани по-неблагоприятно от др. правни субекти, участващи в процедурата.

Отново се срещат изисквания за оборот при поръчка за инженеринг и при поръчка за доставка на медицинско оборудване с обособени позиции, чиято формулировка ограничава лицата, които желаят да участват едновременно за две/няколко обособени позиции, тъй като в такива случаи възложителят изисква да имат минимален оборот в размер на двете/няколко посочени суми по съответните позиции общо. Конкуренцията по всяка обособена позиция се развива самостоятелно. Подаването на оферти за повече от една обособена позиция не означава автоматично избор на участника за изпълнител по всички позиции, т.е. необосновано е да се изисква този субект да покрие критериите по всички позиции. За икономическия оператор липсва сигурност, че ще спечели всички обособени позиции, за които кандидатства, за да предприема действия за изпълнението на критерия кумулативно за всички позиции, за които е подал оферта. В случая лицата, подаващи оферти за няколко позиции са третирани по-неблагоприятно от тези, кандидатстващи за една обособена позиция.

Сходно ограничение представлява и това за предходен опит – определен обем изпълнени дейности, различен за съответните позиции. Възложителят е уточнил, че ако лицето кандидатства за две обособени позиции се търси изпълнение на общия обем на позициите, за които подава оферта. Поставеното условие е ограничително и поставя в по-неблагоприятно положение участниците, които желаят да подадат оферта за двете обособени позиции, спрямо тези, които са подали оферта за една обособена позиция.

Тук се включва и примерът с поръчка за строителство, където възложителят е изискал участниците за всяка обособена позиция поотделно да разполагат с определени инструменти, съоръжения и техническо оборудване, необходими за изпълнение на поръчката. В случай на участие в повече обособени позиции се изисква заложените минимални условия да се покриват съвкупно за всички позиции, за които е подадена оферта, Изискването има разубеждаващ ефект към момента на подаване на офертата.

Установихме изискване за наличие на сервизна база на територията на град София и на всеки от районите за планиране при подаване на офертата. Изискването за местоположението на сервизната база към момента на подаване на офертата необосновано ограничава участието на лицата в процедурата и е налице ограничение по териториален принцип. Тъй като участниците нямат сигурност, че ще бъдат избрани за изпълнители, за тях не е налице икономически интерес да си осигурят изискуемите обекти, само за да участват в процедурата. Уточнено е, че изискването се отнася само за участниците, които не са производители на предлаганата техника. В случай, че участник в процедурата е производител на артикулите по обособената позиция, за него няма задължение да разполага със сервизни бази на територията на всички посочени райони за планиране и гр. София. С поставеното условие се предоставя необосновано предимство на производителите на продуктите, като е налице неравнопоставеност спрямо икономическите оператори, които не са производители.

Сходно ограничение е налице, поради формулирано изискване за наличие на сервизна база в района на Одрин, Къркларели, Текирдаг или Истанбул при подаване на офертата. Въпреки че възложителят изрично е допуснал възможността изпълнението на това условие да бъде реализирано посредством ресурсите на трето лице, изискването е непропорционално и има дискриминационен ефект, тъй като налага участникът да поеме договорни задължения с други субекти само, за да подаде оферта.

В друга поръчка за доставка на електрически автобуси е формулиран критерий за подбор за наличие на сервизна/ни база/и, оторизирани за извършване на дейности по гаранционна поддръжка и сервизно обслужване от производителите. Не е предоставена възможност за оторизация от упълномощени или официални представители на производителите, т.е. лицата, разполагащи с такава оторизация от упълномощени или официални представители са ограничени да участват.

Подобен пример за неравно третиране на участниците е изискване към тези от тях, които не са производители на предлаганата техника, да бъдат оторизирани да извършват продажба или гаранционно поддържане на техниката, която предлагат, като към техническото си предложение следва да приложат оторизационно писмо или друг документ, удостоверяващ правото за продажба и гаранционно поддържане. Срокът на валидност на този документ трябва да покрива срока за изпълнение на обществената поръчка, в конкретния случай – рамково споразумение със срок 36 месеца.

Изискването за представяне на оторизационни документи с 36-месечна валидност след сключване на рамковото споразумение подлежи на изпълнение от участниците при подаване на офертите, а не касае само участника, определен за изпълнител. Към момента

на подаване на офертата участниците нямат сигурност дали ще спечелят поръчката. Следователно нямат интерес да приведат офертата си в съответствие с горното изискване. По този начин се въвежда допълнителна административна тежест спрямо потенциалните участници, чиито документи са вече издадени, но нямат клауза за срок или имат, но тя се подновява периодично и/или при определени условия. Това изискване засяга интересите на икономическите оператори и тяхната свободна воля в търговските им отношения.

Срещат се и ограничения, произтичащи от изискването по всяка обособена позиция участникът да разполага с различни експерти, включени в екипа за изпълнение. По този начин лицата, които желаят да подадат оферта и по 4-те позиции на поръчката трябва да разполагат с общо 16 експерти за длъжности: ръководител на обекта, инженер по част „Конструктивна“, инженер по част „Геодезия“ и координатор по безопасност и здраве. Подаването на оферти за повече от една обособена позиция не означава автоматично избор на участника за изпълнител по всички позиции, т.е. участникът няма сигурност за спечелването на поръчката и осигуряването на такъв голям брой експерти за изпълнение при подаването на офертата има разубеждаващ ефект. Ограничението е по линия на предлаганите експерти спрямо броя на обособените позиции, за които е подадена оферта.

Пример за ограничително изискване, несъобразено с предмета и сложността на поръчката, е участниците да прилагат система за безопасни условия на труд, съгласно EN ISO 45001:2018 и/или OHSAS 18001:2007 или еквивалентно действащ стандарт, с обхват в областта на строителството. Посочените сертификати не са определени като допустимо доказателство за годността на участниците по чл. 59, ал. 3 от ЗОП във вр. с чл. 63, ал. 1, т. 10 от ЗОП, а за управлението на здравето и безопасността при работа основно значение имат разпоредбите на ЗЗБУТ. На основание чл. 5, ал. 2 от ЗЗБУТ, в процеса на проектирането и строителството на обектите възложителят е отговорен и изисква, а съответните контролни органи контролират спазването на правилата и нормите за здравословни и безопасни условия на труд от строителя. С въпросното изискване се ограничават възможностите за участие на онези лица, които са в състояние да предложат изпълнение по изграждане обектите от предмета на поръчката и разполагат с необходимата квалификация, опит и персонал за това, но не и с изискуемите от възложителя сертификати.

Други незаконосъобразни изисквания

Условия, засягащи принципа за свободната конкуренция, са констатирани в няколко различни поръчки, при които в документациите за участие липсват важни указания, пряко рефлектиращи върху съставянето на офертата.

Така например: в поръчка за оценка на съответствието на инвестиционния проект няма яснота колко на брой дейности могат или са длъжни да предложат участниците, какви мерни единици да използват за тях и по какъв начин следва да изчисляват цената, с цел попълване на ценовото предложение.

В други поръчки за строителство е констатирана неяснота от Одитния орган по отношение на съдържанието и начина на изготвяне на линейния график и на съдържанието и начина на изготвяне на методологията за изпълнение на необходимите основни видове строителни и монтажни работи, неясни изисквания за работната програма и спецификацията на основните материали, които трябва да са част от техническото предложение. Сред тези изисквания са: организационната структура на човешкия ресурс да гарантира качествен и в срок предаден краен продукт, работната програма да бъде направена спрямо и в съответствие с обхвата, обема и предмета на поръчката, заложените

результати, предвидените дейности и задължения; в организацията на работа да се вземат предвид и други организационни аспекти, които са необходими за качествено и срочно изпълнение на възложеното строителство, както и други подобни изисквания.

Установихме противоречива и неясна информация в процедура, при която възложителят е предвидил в първата част от техническата спецификация да бъдат доставени 2 два броя скенери. Същевременно, съгласно раздел от спецификацията за същия конкретен актив, количеството е 1 брой. В образеца на техническо и ценово предложение се оферира за 1 брой артикул. Видно от посоченото, минимално изискуемото количество на оборудването в един и същи документ е различно. Противоречивата информация прави неясно условието от техническата спецификация и от образците на техническо и ценово предложение. С поставянето на неясни и противоречиви изисквания относно съществен елемент от условията по поръчката, какъвто е броят на подлежащите на доставка скенери, е ограничена възможността на икономическите оператори да участват в поръчката, тъй като липсват обективни данни какво е очакваното от тях изпълнение.

В поръчка за доставка установихме, че възложителят не е предвидил в техническите спецификации конкретни изисквания към участниците как следва да се организира подготовката на доставките, как следва да се извърши фактическата доставка, как ще се извършва проверката за съответствие на доставеното оборудване с предложеното в техническата оферта, как ще се осъществява документалното оформяне на предаването на извършените доставки и т.н. Вместо да опише точно потребностите си чрез конкретни характеристики на продуктите и начина на тяхното доставяне, възложителят е изискал от участниците да правят предложения, за които не е дал ясни указания за допустимост.

Липсата на конкретни обективни изисквания към управлението на процеса по доставка, като част от минималното и задължително съдържание на техническото предложение, представлява ограничително условие, тъй като по този начин възложителят е обявил неясни изисквания към участниците при подготовката на офертите им. Неясните изисквания са предпоставка за неравно третиране и допускане на дискриминация на участниците, като същите имат разубеждаващ ефект.

В следващите две процедури за доставка установихме, че възложителят не е дал указания за подготовката на техническите предложения в частта организация за изпълнение на поръчката, поради което всеки участник е описал различни аспекти и елементи от начина на изпълнение на поръчката. Отстранени са участници, като отстраняването им е в резултат от липсата на указания на възложителя как следва да се подготви техническото предложение относно организацията и начина на изпълнение. Изискването за предложение на организация за изпълнение на поръчката, без да са налице указания за подготовката му, е ограничително и необосновано възпрепятства участието на лицата в поръчката.

Специфичен случай от тази подгрупа представлява поръчка за доставка, при която в указанията за участие възложителят е изискал участниците да представят към техническото си предложение гаранционни карти за всяко оборудване, план за обучение, протоколи от проведено обучение и материали за обучение. Предметът на поръчката включва дейности по доставка, монтаж и въвеждане в експлоатация на електронни информационни табла (в т.ч. хардуер и софтуер), бордови компютри (в т.ч. хардуер и софтуер), система за реалновременна визуална и гласова информация.

Изискването за представянето на гаранционни карти за всяко оборудване от предмета на поръчката не е изпълнимо при подаване на офертата. Гаранционна карта се издава за конкретен продукт с конкретно определени белези (серийни номера и др.), който вече е произведен. В тази връзка, поставеното условие дава необосновано предимство на

лицата, които разполагат с произведено оборудване, попадащо в обхвата на поръчката и биха могли да представят съответните гаранционни карти. Условието необосновано ограничава участието на тези икономически оператори, които имат възможност да изпълнят поръчката, но не разполагат с изискуемото от възложителя оборудване към момента на подаване на офертата, съответно не могат да представят гаранционни карти за него.

Друго нарушение в същата поръчка, необосновано ограничаващо конкуренцията, е липсата на условия към съдържанието или спецификата на изискваните: план за обучение, протоколи и материали за обучения. От една страна обхватът, съдържанието и програмата ще се изготвят от избрания изпълнител след съгласуване с възложителя. Следователно, условието за представяне на план за обучение, протоколи от проведено обучение, материали за обучение не е изпълнимо при подаване на офертата. От друга страна, поставените указания в документацията не дават информация за действителното съдържание на техническите предложения, за да бъдат допуснати до оценка и класиране, поради което поставеното изискване е с ограничаващ ефект върху конкуренцията.

Установено е също противоречиво и неясно изискване към участниците да осигурят експерт Инспектор/Координатор по безопасност - „магистър“ с професионална квалификация строителен техник или еквивалентна. Съгласно документацията за поръчката, този експерт следва да бъде с образователно-квалификационна степен „магистър“, с професионална квалификация строителен инженер - всички специалности или професионална квалификация „строителен техник“ или еквивалентна. Лицата с образователна степен „магистър“ не е възможно да са строителни техници, тъй като последните нямат висше образование, а средно специално образование. Следователно, критерият за подбор от обявлението е неясен.

От друга страна, възможността съгласно документацията за поръчката, професионалната квалификация на експерта да е „строителен инженер - всички специалности“ не е предвидена в обявлението за поръчка. Налице е несъответствие в съдържанието на критерия за подбор от различните части на документацията за поръчката. Неясните изисквания създават риск от неравно третиране и допускане на дискриминация на участниците, като същите имат разубеждаващ ефект спрямо заинтересованите икономически оператори.

В друга поръчка за строителство възложителят е изискал участникът да е вписан в Централния професионален регистър на строителя (ЦПРС) за изпълнение на строежи първа група, пета или по-висока категория, съгласно Правилника за реда за вписване и водене на ЦПРС (ПРВВЦПРС). Съгласно техническите спецификации, предметът на поръчката е свързан с ремонт на жилища, като строително-монтажните работи включват дейности без засягане на конструкцията на сградата - подмяна на елементи на електрическата и ВиК-инсталации, обновяване на покритията по стени и тавани, подмяна на подовите настилки.

Съгласно чл. 6 от ПРВВЦПРС, предметът на поръчката попада в самостоятелна група за извършване на отделни видове СМР с подразделяне, съответстващо на КИД-2008, а не в изискуемата от възложителя първа група, пета или по-висока категория строежи.

Поставеното изискване не е съобразено и не съответства на предмета и сложността на поръчката. Същото е непропорционално и неотнормено към обекта на строителство. С поставеното условие са ограничени възможностите за участие на икономически оператори, които имат правото, съгласно регистрацията си, да извършват отделни видове СМР с подразделяне, съответстващо на КИД-2008, да участват в поръчката и да реализират обекта, предмет на възлагане. За да отговорят на условието на възложителя,

те следва да се регистрират за група строежи, която не е относима към профила им на дейност.

В поръчка за строителен надзор е поставено изискване участникът да има внедрена система за опазване на околната среда ISO 14001:2015 (или еквивалентен сертификат), с предметен обхват в областта на строителството и/или строителство и проектиране. Изискваният обхват на сертификата е свързан със СМР и проектиране и не е за строителен надзор. В конкретния случай изискването участниците в процедурата да имат внедрена система за опазване на околната среда с обхват строителство и/или проектиране не е необходимо, за да се прецени дали участникът е годен да изпълни поръчката. Поставеното изискване е неотнормисимо към предмета на поръчката и възпрепятства икономически оператори, които притежават такъв сертификат, но с обхват оценка на съответствието на инвестиционните проекти и/или упражняване на строителен надзор.

В процедура за услуга е дадено следното определение за „дейности, идентични или сходни с предмета на обществената поръчка“ - гаранционни схеми и/ или схеми за финансиране със споделяне на риска и/или други финансови инструменти за предоставяне на заеми и/или гаранции на физически или юридически лица, финансирани от публични или финансови институции със средства, предоставени от ЕС. Източникът на финансиране не е релевантен към изискването за опит, предвид подлежащите на изпълнение дейности. Възможността на икономическите оператори да изпълнят поръчката не е обвързана с източника на финансиране на съответния проект и следователно не е налице основание за поставянето на такова изискване. Посоченото изискване е ограничително за кандидати, които имат опит в изпълнението на схеми от посочения по-горе тип, които не са финансирани със средства на ЕС, а от друг източник – напр. национален, международен, частен инвеститор и т.н. Поставеното изискване противоречи на изричната законова забрана по чл. 63, ал. 3 от ЗОП.

Пез 2022 г. сме установили общо 138 такива ограничителни изисквания, разпределени, както е посочено по-долу:



1.5. Незаконосъобразна методика за оценка на офертите

Передности 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.

Незаконсъобразната 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:

- 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.

Случаите на незаконсъобразна практика за допълнително оферирание са налице, когато възложителят е изискал предложения, които надграждат и/или допълват техническите спецификации, например: предложени са „начини за осъществяване на комуникацията с възложителя, координация и съгласуване на действията, които са необходими за качествено и срочно изпълнение на всяка конкретна писмена заявка“; предложени са „допълнителни ресурси, гарантиращи постигане на заложените резултати, срочно изпълнение на поръчката“; предложени са „други организационни аспекти, които са необходими за качествено и срочно изпълнение на възложената поръчка“; „естетически характеристики с добавена стойност“; мерки по опазване на околната среда, които „биха повлияли качествено резултата“; „организационната структура на персонала води до оптимизация и съкращаване на времето за изпълнение на конкретната дейност“; предложено е „етапиране“ на изпълнението на поръчката и разпределение на дейностите в предложените етапи, съобразени с изискванията в техническата спецификация, приложими указания и наръчници; допълнителни функционалности за уеб базираната платформа и др.

В проверяваните поръчки възложителят не е посочил примерни характеристики или критериите, по които ще се оценяват надграждащите или допълнителните елементи/дейности или е определил надграждащите характеристики по начин, от който също не става ясно какво ниво на техническото предложение ще се приеме за надвишаващо изискванията на възложителя и при какви качествени измерители ще се оцени като осигуряващо по-добро качество. Примери за такива неясни формулировки относно надграждащите или допълнителните елементи/дейности са следните:

- повишаване качеството на изпълнение и надграждане на техническите спецификации и изисквания;
- предложени са „детайлно конкретни методи за реализиране на дейностите“;
- допълват и допринасят за качествено постигане на резултатите от изпълнението на поръчката;
- гарантиращи качествено изпълнение на строителството;
- методите за контрол да водят до по-високо качество на управление на проекта;
- участникът е описал практическото организиране на работния процес;
- предложена е организационна структура, кореспондираща с изпълнението на поръчката (без да е посочено в кои случаи описанието на организационната структура ще се счете за отговарящо на изискванията на възложителя, с оглед спецификата на предмета на поръчката);
- предвидени са механизми за вътрешен контрол в организацията, обуславящи навременното изпълнение на поръчката, както и мерки и механизми, гарантиращи навременното изпълнение (без да са посочени указания кои мерки за контрол са относими към предмета, както и кои механизми се приемат за осигуряващи качествено изпълнение) и т.н.

Най-честите нарушения, свързани с методиката, са допуснати, поради използване на общи описания на техническите показатели/подпоказатели, от които не става ясно какво ниво на техническото предложение ще бъде приемливо за възложителя или с по-високо качество.

При проверката на процедура за възлагане на строителство е използвана методика, при която по показателя „Работна програма за изпълнение на строителството“ присъждането на допълнителни точки е обвързано с наличието на „ключови моменти, влияещи върху качествено изпълнение на поръчката“. Част от характеристиките на надграждащите обстоятелства са: наличието на „организация и координация на екипа, която обосновава и гарантира качествено изпълнение на предмета на поръчката“, „модел на взаимоотношения ..., който да обосновава и гарантира ефективно управление, с цел качествено изпълнение на поръчката“. В методиката за оценка не са посочени обективни критерии или белези, въз основа на които се определят коя организация и модел на взаимоотношения са обосновани и/или гарантират изпълнението и ефективното управление на поръчката. Следователно, оценката се прави въз основа субективната преценка на отделните икономически оператори и членовете на комисията. Предложените организация, модел за взаимодействие могат да се определят по различен начин, в зависимост от преценката на икономическите оператори. В тази връзка,

предложенията на участниците не могат обективно да се съпоставят и сравняват, за да се прецени кое разпределение води до по-високо качество на изпълнението на поръчката.

Още един такъв пример с подпоказател „Професионална компетентност на персонала“, предвиждащ повече точки, ако е посочена цялостна организация на изпълнението и постигане на очакваните резултати - последователност, продължителност и взаимнообвързаност на дейностите със съответната организация на предложени екип и в предложената организация са изтъкнати ползите ѝ за успешното изпълнение на проекта. От даденото описание не става ясно в кои случаи ще бъде преценено, че посочените ползи от цялостната организация допринасят за успешното изпълнение на проекта. Липсва яснота дали участниците следва само да възпроизведат идентифицираните от възложителя дейности и етапи, като разпределят предложени екип или предложението им ще се оценява в качествен аспект.

Отново са предвидени надграждащи елементи за получаването на по-висок брой точки (до и над 3 допълнителни предложения с обосновка по отношение на приноса за качествено изпълнение). От изложеното става ясно, че е достатъчно да има посочване на няколко допълнителни предложения с обяснение за приложимостта и полезността им за качествено изпълнение на поръчката, за да се присъди по-високият брой точки, а не те да отговарят на определени качествени характеристики. Следователно, на оценка подлежи пълнотата и начина на представяне на информацията за процедурите, мерките и обстоятелствата, а не предимствата на конкретните оферти. По този начин формулиран, подпоказателят за оценка дава неограничена свобода на избор и не гарантира реална конкуренция.

Аналогичен е и случаят с методика, предвиждаща да се оценява организацията за изпълнение на поръчката чрез наличието на определени от възложителя надграждащи обстоятелства, всяко от които носи допълнителни точки.

Тези обстоятелства са:

-посочени ключови моменти при изпълнението на всяка задача, свързаните с тях изходни данни и факторите за навременното и качествено изпълнение на поръчката, дефинирани са необходимите ресурси за нейното изпълнение (материали, механизация и оборудване, човешки ресурси и др.) с конкретни задължения на отговорния/те ключов/и експерт/и, като са формулирани конкретно предложени технически подходи за изпълнение, резултиращи еднозначно в постигнато по-добро качество на изпълнението,

-представена е вътрешна организация като последователност от конкретни мерки, действия и задължения на отговорните експерти, които осигуряват вътрешния контрол на участника при изпълнението на поръчката, чрез конкретно предложени технически подходи за изпълнение, които освен да гарантират качествено, навременно изпълнение в съответствие с изискванията на приложимите норми, стандарти и практики, обосновава повишаване на ефективността,

-предложени са допълнителни мерки, извън базово идентифицираните от възложителя като минимално необходими, касаещи екологични характеристики (намаляване на негативното въздействие от изпълнението върху околната среда).

Използваните формулировки „конкретно предложени технически подходи за изпълнение“ и „постигане на по-добро качество на изпълнението“ позволяват нееднозначно тълкуване, дават възможност за субективна интерпретация и съответно не позволяват офертите да бъдат сравнени и оценени обективно. Оценката на техническото предложение на участника не се основава на предварително зададени обективни измерители като предлагани материали, механизация и оборудване, човешки ресурси.

Възложителят не е определил ясно изискванията за намаляване на негативното въздействие от изпълнението на поръчката върху околната среда. По този начин на участниците е предоставена неограничена свобода да представят допълнителни мерки, с възможности за субективна интерпретация и съответно не позволяват офертите да бъдат сравнени и оценени обективно.

Налице е възможност предложения с различно качество да бъдат оценени с еднакъв брой точки по показателя „Организация за изпълнение на поръчката”, тъй като липсват ясни, еднозначни критерии за оценка, по които обективно да се сравняват и оценяват предложенията на участниците.

Аналогичен е примерът с методиката в поръчка за изработка и доставка на рекламни и печатни материали, при която по техническия показател „Дизайн и оформление на рекламни-информационните материали и сувенири“ присъждането на точки е обвързано с качествения критерий графичните проекти да отговарят „схематично“ или „напълно“ на техническите характеристики на артикулите и да гарантират „добро“, „много добро“ или „отлично“ качество на изработка. Не са дефинирани обективни признаци, по които да се оцени кои проекти се приемат за осигуряващи съответното качество на изпълнение.

За понятия като: „напълно“, „схематично“, „добро“, „много добро“, „отлично качество“ и т.н. са дадени дефиниции, с използване на други понятия, чието тълкуване зависи изцяло от субективната преценка на членовете на комисията. И в този пример присъждането на оценките не е обвързано с настъпването на обективни обстоятелства и/или предварително зададени обективни критерии и зависи от субективната преценка на членовете на комисията. Следователно, методиката дава неограничена свобода на избор и не гарантира реална конкуренция.

При процедура за услуга с 4 - степенна скала за поставяне на оценките разграничението е направено, в зависимост от броя на предложените надграждащи обстоятелства и отново в методиката не са налични обективни обстоятелства, които ще се приемат от възложителя като надграждащи. Надграждащите обстоятелства са свързани с начина и пълнотата на представяне на информацията, а не на предимствата на офертите, тъй като се изисква изброяване на мерки, методи и начини, без каквито и да е изисквания за тяхното качествено съдържание. Такава методика не дава възможност да се оцени предложеното във всяка оферта ниво на изпълнение и да бъдат сравнени и оценени обективно съответните техническите предложения и е в нарушение на забраната по ППЗОП да се оценява пълнотата и начина на представяне на информацията.

От този тип (с използване на оценъчни понятия, субективно обусловена преценка за наличието на отделни елементи, както и подлагане на оценка на пълнотата и начина на представяне на информацията в техническото предложение) са методики с показатели „Организация и ключов персонал“, „Структура за управление на качеството“ и „Мерки за опазване на околната среда“, при които оценката е поставена, в зависимост от наличието на „ясна организационна схема на персонала“, „ясно описание на структурата за управление на качеството и на връзката между структурата за управление на качеството и управлението на строителните работи“ и „ясно описание на възможните замърсители и на предлаганите мерки за опазване на елементите на околната среда“.

В друга процедура за услуга възложителят е предвидил техническото предложение да бъде оценено с:

-30 точки за предложена организационна схема на заинтересованите страни, с посочени взаимовръзки и отговорности,

-10 точки за представена организация на ключовия персонал и

-20 точки за предложението на мерки, обезпечаваша изпълнението на поръчката. Присъждането на 10 и 20 точки е обвързано с качествения критерий предложението „да е насочено към настоящата обществена поръчка, т.е. да отчита условията, произтичащи от техническата спецификация“. Не са дефинирани, обаче, обективни признаци, по които да се оцени кои мерки възложителят ще приеме за свързани с предмета на поръчката и също коя организационна схема е приемлива. Двете обстоятелства, за които са предвидени съответно по 30 и 10 точки, се припокриват като смисъл и резултат, тъй като и в двата случая следва да са описани отговорностите и взаимовръзките между възложител, изпълнител, ръководителят на екипа, ключов персонал, участващ в изпълнението на дейностите. Неясни са критериите, по които се определя, че съответното предложение е оценено с най-малкия или с най-големия брой точки.

Сходни недостатъци има и проверена от нас методика в поръчка за услуги, с която се оценява предложената от участниците методология за анализ - конкретните методи за събиране на данни и методи за анализ, представени схематично и теоретично. Методиката за оценка не съдържа обективни характеристики за преценка обосноваването на предложените методи, както и за относимостта и обвързаността на методите с продължителността на поръчката. Методите за събиране и анализ могат да се дефинират по различен начин и брой, в зависимост от субективната преценка и опита на отделните участници, като преценката дали последните са обосновани и доказани не се основава на обективни обстоятелства, заложи в указанията от методиката за оценка.

Отново в процедура за услуга се подлага на оценка предложеното разпределение на ресурсите и организация на екипа при изпълнение на поръчката, включително и предложените от участника други организационни аспекти, които са необходими за качествено и срочно изпълнение на възложената поръчка. Условията за определяне на оценката са субективни, тъй като възложителят не е дефинирал предварително кои „други организационни аспекти“ участникът трябва да опише.

Формулираното изискване участниците да посочат методи за осигуряване на комуникация, координация и съгласуване, без да са описани каквито и да е изисквания за тяхното качествено съдържание, представлява условие за оценка на пълнотата и начина на представяне на информацията в техническото предложение, защото за да бъде спазено, предполага по-подробно или по-кратко изброяване, което е в нарушение на чл. 33, ал. 1, изр. 2 от ППЗОП. От участниците се изисква да представят разпределението на отделните задачи по всяка дейност по експерти (кой какво ще изпълнява). В техническата спецификация са описани единствено основните дейности, следователно възложителят не е дефинирал критериите, по които да се прецени наличието на описание на ниво „задача“. Тези задачи могат да бъдат определени по различен начин и да се групират, според разбирането на всеки участник, поради което предложенията на участниците не могат да се съпоставят и сравняват и да се направи обективно заключение кое разпределение ще доведе до по-високо качество в изпълнението на поръчката.

В три процедури за услуга и една процедура за строителство при критерий за възлагане „оптимално съотношение качество/цена“ възложителите са предвидили различно точкуване на предложения с надграждащи обстоятелства.

В надграждащите обстоятелства се включват: разпределение на експерти за всяка задача, дефинирани необходими ресурси за изпълнение на всяка задача и задълженията на отговорния/те за нея експерт/и, както и предложени технологии за изпълнение с доказана устойчивост и приложимост, чието включване ще доведе до повишаване качеството на изпълнението.

Методиката използва дефиниции за визираните надграждащите обстоятелства, според които задача е обособена част от дефинирана дейност, която може да бъде самостоятелно възлагана на отделен експерт и чието изпълнение може да се проследи еднозначно, т.е. има ясно дефинирани начало и край и измерими резултати; необходими ресурси са информация, документи, оборудване, срещи с възложителя, срещи със заинтересованите страни.

За предложените технологии трябва да е налице обосновка в предложението на участника.

Посочените определения и/или критерии не позволяват обективно оценяване от комисията, а икономическите оператори нямат сигурност за действителните, обективни характеристики, по които ще се постави оценката на предложенията, което дава неограничена свобода на избор, не гарантира реална конкуренция и има разубеждаващ ефект.

Аналогично, при две процедури за строителство в методиката за оценка на офертите са включени показател „Качество на техническото предложение“ и неясни дефиниции/описания, без възможност за обективна съпоставимост на техническите предложения. Например: „Предложената от участника технологична последователност гарантира изпълнението“, „Изложените аргументи за приетата технологична последователност на изпълнение създава увереност в нейната приложимост“, „начин, който гарантира ефективно управление на сроковете“, „оптимална времева ангажираност“, „при реализацията на обекта да бъдат използвани конкретни, относими и приложими методи, техники и начини на работа, които ще допринесат за ограничаване на замърсяването“, „Ключовите моменти са дефинирани в технологично и организационно отношение и гарантират техническите преимущества“ и др.

При друга процедура за услуга възложителят е заложил в методиката за оценка показател „Организация за качествено изпълнение на поръчката“ с петстепенна скала за точкуване. Точки се присъждат за наличие на „аргументирани и адекватни качествени мерки с качествен ефект“ по пет различни направления. Под „качествени мерки“ се разбира направено от участника „предложение, описващо дейностите по конкретната мярка, свързано с гарантиране и повишаване на качеството на изпълнение на дейностите. В документацията липсват обективни критерии за обхвата и същността на качествените мерки и за разграничаването на конкретните мерки от предложени от участниците дейности за изпълнението им. В допълнение, участниците следва да имат предвид, че мерките ще се считат за качествени, ако са в следните три насоки: начин на организация и изпълнение на дейностите; разпределение и предназначение на използваните ресурси и устойчиво изпълнение на проекта.

В поръчка за строителство възложителят е използвал методика с две базови, както и надграждащи обстоятелства за определяне на техническата оценка. Базовите изисквания са:

- описание на дейностите по изпълнение на СМР и
- организация на работата на екипа, вкл. разпределение на отговорностите и дейностите между тях, начини за осъществяване на комуникацията с възложителя, координация и съгласуване на дейностите и други организационни аспекти, които са необходими за качественото и срочно изпълнение на поръчката.

Същевременно, допълнителните обстоятелства не могат категорично да се разграничат по смисъл от базовите. Едно от допълнителните обстоятелства е „за всяка от дейностите да е показано разпределението по експерти (кой какво изпълнява) на ниво отделна

задача“. Друго допълнително обстоятелство е определено така: „за всяка дейност са дефинирани необходимите ресурси за нейното изпълнение (материали, механизация, работници и др.). За заинтересованите икономически оператори е неясно кои описания в техническите им предложения ще доведат до присъждане на по-голям брой точки и в кои случаи ще се прецени, че офертите отговарят на изискванията за присъждане на минимума от точки. И по двата елемента от подпоказателя е предвидено допълнително обстоятелство за присъждане на по-голям брой точки - предложената от участника концепция да поражда допълнителни ползи за възложителя, които възникват, в резултат на предложени начин на изпълнение. Ползите, които възложителят желае да получи чрез обществената поръчка, са описани подробно в раздел от документацията за обществената поръчка, но никъде в нея не са предвидени допълнителни ползи, които възложителят цели да придобие, извън тези, които е специфицирал. Следователно, не е ясно в кои случаи възложителят ще приеме, че действително са налице допълнителни ползи за него. При така определените елементи от методиката за оценка, участниците могат да предложат различни по характер допълнителни ползи, без да е осигурена единна база за сравнение.

Тази методика не дава възможност да се оцени предложеното във всяка оферта ниво на изпълнение и не дава възможност да бъдат сравнени и оценени обективно техническите предложения в офертите. Присъждането на оценките не е обвързано с настъпването на обективни обстоятелства и/или предварително зададени обективни критерии и оценката зависи от субективната преценка на членовете на комисията.

Друг пример за незаконосъобразна методика е присъждането на допълнителни точки при предлагане на допълнителни експерти за изпълнение на поръчката, чиито функции и отговорности не се припокриват с тези за ключови експерти, а също така тези експерти (чрез възложените им задачи и отговорности) допълват и допринасят за качествено постигане и резултатите от изпълнението на поръчката. В документацията не става ясно какви други функции биха могли да изпълняват тези експерти, липсват указания в кои случаи ще се приеме, че предложените допълнителни експерти наистина „допълват и допринасят за качествено постигане на резултатите от изпълнението на поръчката“, а също и критериите, по които ще се оценяват/степенуват приноса и качеството на резултатите, постигнати с дейността на тези експерти.

Редица отклонения са констатирани при методики с употребени понятия, за които липсват дефиниции или дадените от възложителя определения не указват какво е обективно необходимото съдържание на техническите предложения, както и реда за оценка. Подобни оценъчни понятия са „обосновка на предложението, отчитащо спецификата на настоящата обществена поръчка“, „описан мотив“, „доказване на изискваното съдържание“, „аргументирано“, „добавена стойност и качествен ефект“, „отчитащо спецификата на настоящата обществена поръчка“, „адекватно на предмета на поръчката“, „дори и най-дребните детайли“, „ефективен“, „формално“, „гарантира качествен ефект“, „повлияли качествено резултата“, „отнасят се до специфичните особености“, „отчита базовите изисквания на възложителя“, „спецификата на строежа“, „съблюдаване на конкретни изисквания на техническите спецификации и изисквания на възложителя, като и нормативни разпоредби“, „еднозначно“, „ясно дефинирани“ и „измерими резултати“, „реалистични“, „изпълними“ и др. Използваните в методиките за оценка прилагателни и изрази дават възможност за широка интерпретация и предполагат субективна оценка от страна на членовете на комисията.

В поръчка за инженеринг са предвидени няколко нива на оценка в методиката – минимално допустимо качество, добро качество, много добро качество и отлично

качество. Броят на точките за всяко ниво е в зависимост от това дали и за колко от дейностите липсват конкретни мерки, способности и методи за организация на работа, дали е ясна последователността и връзката между дейностите, може ли да се изведе обосновано заключение за степента на качеството и др. Посочените оценъчни критерии са неясни, тъй като няма предварителна информация за съдържанието, вида и броя на мерките, способите и методите за организация на работа, което предполага получаване на оферти с предложения от разнороден характер, вид и брой на мерки, способности и методи. Следователно, нито на комисията, нито на участниците е известно какви следва да са предложенията, за да се счете, че действително ще бъде допустимо извършване на сравнение и оценка, за да се присъдят обективно точките от методиката.

Специфичен случай на незаконосъобразна методика установихме в поръчка за строителство, където е предвидено да се оценява професионалната компетентност на експертите, в частност - длъжностното лице по безопасност и здраве. В тази част от подпоказателя е посочено, че ако участникът предложи за тази позиция лице, което не отговаря на изискванията по чл. 5, ал. 2 от Наредба №2/22.03.2004 г. за минималните изисквания за здравословни и безопасни условия на труд при извършване на СМР, или еквивалент или не притежава документ за завършен курс за „Координатор за безопасност и здраве в строителството” по изискванията на чл. 5, ал. 2 от Наредба № 2/22.03.2004 г. за минималните изисквания за здравословни и безопасни условия на труд при извършване на СМР, или еквивалент, ... офертата се отстранява от участие като неотговаряща на изискванията“.

Фигурите на координатора по безопасност и здраве по смисъла на ЗУТ, съответно по Наредба № 2 от 22.03.2004 г. за минималните изисквания за здравословни и безопасни условия на труд при извършване на строителни и монтажни работи (Наредбата) и на лицата по безопасни условия на труд по ЗЗБУТ не са идентични и се изпълняват от различни субекти. При строителство от втора категория, каквато е категорията на предмета на обществената поръчка, възложителят или упълномощено от него лице определя Координатор по безопасност и здраве, като координаторът се осигурява от строителния надзор, съгласно чл. 5, ал. 3, т. 2 от Наредбата, а не от строителя.

Тъй като поръчката е с предмет строителство, а не за избор на консултант по чл. 166 от ЗУТ, подлежащото на оценяване изискване, отнасящо се до професионалната компетентност на длъжностното лице по безопасност и здраве, притежаващо удостоверение за успешно завършен курс за координатор по безопасност и здраве в строителството, е неотнормено към предмета на поръчката.

В друг случай, съгласно указанията за оценка, се изисква лицата, предложени от участника, да притежават опит през последните осем години, както и опит при изграждането на обществени сгради. Обект на поръчката е сграда за обществено обслужване. Въпреки това, видът на сградата, по отношение на която е придобит опита, не е от значение за качеството на изпълнение на строителството. Посочването на конкретен период, в който експертите следва да са придобили изискуемия професионален опит, е без правно основание. Изискването не произтича от предмета и характера на обществената поръчка и за същото липсва каквато и да е обосновка от страна на възложителя. Експерти, които са придобили професионалния си опит в друг времеви период (извън последните осем години), също биха могли да изпълнят успешно заложените в поръчката дейности. Незаконосъобразните изисквания към опита и професионалната компетентност на експертите от екипа, които подлежат на оценка съгласно методиката, имат разубеждаващ ефект.

Отклонение установихме и в методика за оценка, в която не е ясно разграничението за присъждане на точките в отделните степени за оценка. Включена е забележка, че скалите за оценка (втора и трета) с 1 или 7 точки се прилагат по начин, който да е благоприятен за всеки участник, когато могат едновременно да му се поставят 7 и 1 точки. Тази методика позволява 7 точки да се присъдят за едно предложено условие и професионалната компетентност на екипа, попадаща във втората скала на таблицата, както и на предложението с 3 условия, но професионалната компетентност на екипа попада в третата скала на таблицата. По този начин оферта с по-ниска професионална компетентност на основния персонал ще получи еднакъв брой точки с оферта с по-висока професионална компетентност на персонала. Следователно, предложеният начин на оценка не гарантира реална конкуренция на участниците.

В процедура за строителен надзор е включен подпоказател „Професионална компетентност на персонала“, по който се оценява общия професионален опит на участниците (в брой години) и специфичния (брой обекти/строежи), като за експертите от екипа се оценява минимален брой години от 2 до 5 и оптимален брой години над 5. В документацията е предвидено, че предложените в техническото предложение специалисти задължително следва да са включени в основния заверен списък на правоспособните физически лица, които упражняват дейността. Съгласно приложимото законодателство всеки от експертите, с които консултантът изпълнява дейността по строителен надзор, трябва да притежава не по-малко от 5 години стаж по специалността. Неясна и необоснована е потребността от оценка на общия професионален опит на предложените експерти, тъй като същият е нормативно установен и икономическите оператори, за да изпълняват съответната дейност, следва да отговарят на заложените в законодателството минимални изисквания.

Друго специфично отклонение, свързано с методиката, е използването на качествен показател за оценка, включващ подпоказател Г2 „Сервиз“, съгласно който 5 точки се присъждат при „наличие на сервиз в България“.

Наличието на сервиз в България не може да осигури по-добро качество при изпълнението на поръчката, следователно този подпоказател не дава възможност да се оцени нивото на изпълнение. Съгласно т. 1.8. от техническите спецификации, изпълнителят е длъжен „във времето на гаранционния срок на апаратурата да отстранява заявените рекламации за възникнали повреди в срок, съгласно гаранционните изисквания на Възложителя и Техническото предложение на Изпълнителя“. В документацията за обществена поръчка (вкл. в проекта на договор) са уредени условията, при които следва да се извършва гаранционно/сервизно обслужване, вкл. начин, срокове и т.н. Срокът за отстраняване на повреда или неизправност в апаратурата в сервиз е предварително определен и не подлежи на оценка. Предварително фиксирани от възложителя са също: дейностите и сроковете относно получаване на рекламационното съобщение на възложителя, визитата на сервизния екип на изпълнителя, отстраняването на повреда, дефект или неизправност в апаратурата на място при възложителя и в сервиз, осигуряването на обратни компоненти и т.н.

Следователно, наличието на сервиз в България не е в съответствие с предмета на поръчката, не може да осигури по-качествено или по-бързо изпълнение на задълженията на изпълнителя и не може да бъде използвано като показател за оценка на офертите. Подпоказателят е дискриминационен спрямо участници, които не разполагат със сервиз в България и по този начин методиката за оценка не гарантира реална конкуренция.

Подпоказател, който подобно на гореописания пример, не е свързан с предмета на поръчката, е констатиран и в друга поръчка - за строителство. Подпоказателят е „Срок

за изпълнение на строителството“, като в проекта на договор към документацията е предвидена продължителност на този срок за изпълнение - от издаване на разрешение за строеж до издаването на удостоверение за въвеждане в експлоатация. Изпълнителят на строителството не участва в процедурата по издаване на такова удостоверение, нито е страна по него. Участието на строителя приключва с издаването на констативен акт за установяване годността за приемане на строежа (Образец № 15). В този смисъл, издаването на удостоверение за въвеждане в експлоатация не зависи от волята на строителя и същият не може да повлияе на срока на издаване на този документ. Затова, включването на подпоказател, изразен по този начин, не позволява обективно да бъде оценено нивото и качеството на изпълнение, предложено от участниците в съответните оферти. Подпоказателят „срок за изпълнение“, формулиран по този начин в методиката, има разубеждаващ ефект върху икономическите оператори и необосновано ограничава конкуренцията, тъй като изпълнението на посочения подпоказател е поставено, в зависимост от действията на трети страни, върху които строителят няма влияние.

Продължават да се срещат методики с присъждане на точки за предложения, които не отговарят на изискванията на техническата спецификация.

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

В конкретния пример е налице методика, при която се присъждат минимален брой точки по подпоказател „ниво на шум при максимална скорост“ < 65 db. Същевременно, съгласно техническата спецификация за предлаганата центрофуга, нивото на шум при максимална скорост < 60 db. Видно от горното, предвижда се оценяване на технически недопустими артикули.

Констатирана е подобна нередност, при която в различни части на документацията е налице противоречива информация как следва да се постъпи, в случай че в техническото предложение на конкретен участник не се съдържат идентифицирани задачи по всички дейности или не са засегнати всички дейности от техническата спецификация. В методиката е указано, че такова предложение ще получи минимален брой точки, докато в техническата спецификация е посочено, че подлежи на отстраняване. За участниците, както и за комисията, не са ясни правилата, по които ще се оценява офертата, на практика липсва възможност да се оцени предложеното във всяка оферта ниво на изпълнение на поръчката и не е налице реална конкуренция в процедурата.

Следва да се обърне внимание и на методики, в чиято техническа оценка участва описанието на мерките, които ще предприемат за недопускане/предотвратяване и преодоляване настъпването на идентифицираните от възложителя рискове и допускания, с цел редуциране на негативното им въздействие върху успешното изпълнение на поръчката и постигане на очакваните резултати. Управлението на риска, посочено от възложителя като показател за оценка, не попада в регламентираните в чл. 70, ал. 4 от ЗОП показатели.

Наблюдават се и комбинации от нарушения, водещи до незаконосъобразност на методиките – липса на зададени обективни критерии/обстоятелства, даващи възможност за оценяване на предложеното ниво на изпълнение в техническите предложения на различните участници и за съпоставянето им, наред с използване на управлението на риска като качествен показател/подпоказател при критерий за възлагане „оптимално съотношение качество/цена“.

Специфични случаи на незаконосъобразна методика, поради определената от възложителя тежест на двата ценови подпоказатели (Ц1 и Ц2) и значителната разлика в тяхната тежест (10/90) също представляват нередности. Това е така, тъй като

възложителят не е посочил минимални и/или максимални допустими стойности по тези подпоказатели и е създавал възможност най-висока комплексна оценка да получи участник, който е предложил много по-висока комплексна цена, в сравнение с другите участници.

При извършените през 2022 г. одити сме установили общо 72 случая на незаконосъобразна методика за оценка на офертите, подобни на описаните по-горе:



1.6. Нарушения при техническите спецификации и предмета на поръчките

При проверката на три поръчки за доставка беше констатирано, че за поставените от възложителя минимални технически изисквания към оборудването липсват доказателства, че те не водят до необосновано ограничение на конкуренцията. В хода на проверките не се установи друго оборудване, извън конкретно предложеното от избраните изпълнители, отговарящо на изискванията на спецификацията или че други лица биха могли да участват в процедурата, като предложат оборудване с идентични или сходни параметри.

В процедура за доставка на автомобили заложените в техническата спецификация изисквания отговарят на техническите характеристики на конкретен модел на марка автомобили, което нарушава принципите на равнопоставеност и свободна конкуренция.

Друг случай на незаконосъобразна техническа спецификация установихме пак при поръчка за доставка, при която е поставено изискване артикулите да са от конкретен производител и да са съвместими с характеристики на същия. Изискването ограничава участието на лицата, които не предлагат модели на цитирания производител, но могат да предложат еквивалентно и съвместимо оборудване. В конкретния случай е следвало да бъде дадена възможност за предлагане на еквивалентно оборудване, съвместимо с наличните масиви. С оглед на горното, е ограничена възможността на участници, които предлагат еквивалентно и съвместимо оборудване, но на друга марка.

Пример за незаконосъобразен предмет в поръчка за доставка е включването на 27 вида оборудване едновременно: пещи, везни, магнитна бъркалка, механична бъркалка; настолен рН метър; система за определяне на влага в течна среда, уреди за измерване на влага и кислород в газова среда, газово стопанство, сух ръкавичен бокс; 3 типа мултимери – тестери за батерии, система за сглобяване и разглобяване на батерии, менгеме, бормашина, винтоверт, струг, ъглошлайф, шмиргел, ръчен циркуляр и инструменти (отвертки, клещи, ключове и др, камина с ламинарен поток, климатична камера за термични тестове, реактор; мелници – аналитична и универсална и 6 типа тестери за батерии. В предмета на поръчката са включени различни видове, типове и категории оборудване. Същото намира различно приложение, както в науката и медицината, като различните типове везни, магнитни бъркалки, вани с нагриване, рН метри, мелници и др., така и в ежедневието и производството, като пещи – тръбна и муфелна, бормашины, витноверт, шмиргел, инструменти, тестери за батерии и др.

Възложителят е обединил в една поръчка доставките на различни видове оборудване, които представляват интерес за различен кръг икономически оператори. Видно е от предмета, че производителите на тези продукти са различни. Следователно, групирането на артикулите оказва влияние върху конкуренцията по процедурата. Не са обособени самостоятелни позиции в предмета на поръчката за съответния тип продукти, като тестери за батерии, муфелни пещи, инструменти, мултимери, ръкавичен бокс, специфично лабораторно оборудване и др. и по този начин не е предоставена възможност за самостоятелна конкуренция.

В конкретния случай съгласно документацията за поръчката, за доказване на съответствие с минималните технически и функционални характеристики участниците следва да приложат към техническото си предложение техническа документация (като напр. ръководства, извадки от интернет страница на производителя, каталози, брошури, проспекти, технически спецификации и др. на производителя), от която са видни съответствието на всяка от 27-те групи доставки с изискванията на спецификацията. За да отговорят на изискванията на възложителя, доставчиците или производителите на някоя или отделни типове от 27-те групи доставки следва да предприемат допълнителни действия по осигуряване на брошури, спецификации, извадки от интернет страници, каталози и др. за всяка от изискуемите стоки.

Аналогично е допуснатото нарушение в процедура по друга оперативна програма, като предметът на обществената поръчка обхваща доставка на разнородни артикули - обзавеждане, ученически помагала и литература, текстилни изделия, домашна посуда, техника (например: битови електроуреди и доставка на мобилни устройства/роботи) и т.н. Те представляват интерес на различен кръг икономически оператори. Възложителят не е предвидил обособени позиции в предмета на поръчката. С обединяването на различни по същността си доставки в една поръчка възложителят необосновано е ограничил възможностите за участие на икономически оператори, които са годни да извършат доставка само на част от артикулите. За да отговорят на условието на възложителя, такива лица следва да си осигурят участието на трети лица, подизпълнители или да се сдружават, заедно с други икономически оператори.

Нарушение представлява и посочването в техническата спецификация само на подлежащия общ брой артикули, без да са определени технически или функционални

характеристики за част от артикулите, което прави неясен предмета на поръчката в тази му част. При това положение е възможна доставката на артикули с различни характеристики на различна цена, като тази преценка е оставена на участниците. С неясните технически спецификации възложителят е създавал необосновани пречки пред лицата, заинтересовани да участват в процедурата и да спечелят поръчката в условията на конкуренция.

В поръчка с предмет „рехабилитация на речни корита“ възложителят е поставил изискване участниците да имат опит в използване на технологията Alga за пречистване на водни потоци. Изискването е неотнормено към предмета и не е пропорционално на обхвата на работите, тъй като техническите спецификации не съдържат Alga технологията като специфично изискване към вида на рехабилитационните работи по водните течения, нито има описание какво е изискването на възложителя за използваната технология.

При проверката на поръчки за строителство беше констатирано, че в техническата спецификация са посочени обектите, които са делими технически, функционално и икономически, има изготвени отделни инвестиционни проекти, като същите се различават и съществено по обем или има издадени самостоятелни разрешения за строеж за различни категории строежи (първа и втора), съгласно Наредба № 1 от 2003г. за номенклатурата на видовете стоежи.

От фактическа и правна страна са изпълнени условията самостоятелните строителни обекти да бъдат включени в предмета на две различни обособени позиции, но възложителят ги е обединил като една поръчка.

Включването в предмета на поръчката на няколко обективно делими обекта или на строежи от различна категория 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.

В поръчка за инженеринг дейността „Разработване на инвестиционен проект – работна фаза“ обхваща две задачи: задача 1 – техническо обследване на строежите и изготвяне на технически паспорти и задача 2 – изготвяне на работен проект. Услугата по обследване по смисъла на чл. 176в от ЗУТ изисква специфична правоспособност и не е необходима за изпълнение на строителството от предмета на поръчката. Различни са изискванията за правоспособност за изпълнение на услугата по обследване на строежите по смисъла на чл. 176в от ЗУТ от една страна и за изпълнението на дейностите по проектиране и строителство от друга страна. Следователно, двете групи дейности представляват интерес на различни групи икономически оператори. Включването на услуги по обследване в предмета на поръчката за строителство има ограничителен ефект и спрямо икономическите оператори, годни да изпълнят основните дейности от поръчката – тези за строителство. Този тип стопански субекти не притежават специфичните ресурси и годност за изпълнението на услугите по обследване, като следва да осигурят консултанти или допълнителни проектанти, които да извършат обследването. Включването на обследването в предмета на поръчката има разубеждаващ ефект спрямо лицата, изпълняващи по занятие строително-монтажни работи.

Друго отклонение във връзка с предмета е налице, когато в него, както и в прогнозната стойност на поръчка за строителство се включват доставки или услуги, които не са

необходими за неговото изпълнение. Конкретен пример за това е поръчка за строителство, в която е предвидена доставка на озвучителна техника. Дейностите по доставката не са относими и необходими за изпълнението на основния предмет на поръчката за строителството. Те представляват интерес за различен кръг стопански субекти и предпоставят наличието на специфичен опит, икономически и технически възможности. Следователно, същите незаконосъобразно са включени в предмета на тази поръчка.

В поръчка за строителство с предмет „Модернизация на тягова подстанция и изграждане на система за телеуправление и телесигнализация“ възложителят е поставил в Техническата спецификация за една от обособените позиции изискване за максимална продължителност на сроковете за проектиране, както следва:

- изготвяне и предаване на технически проект – до 120 календарни дни от датата на подписване на договора;
- изготвяне и предаване на работен проект – до 90 календарни дни от датата на одобрение на техническия проект;
- съгласуване с външни институции и издаване на разрешение на строителство и подписване на акт обр. 2а – до 60 календарни дни от одобрението на работния проект.

Така съгласно изискванията на техническата спецификация, продължителността на срока за изпълнение на етапа на проектиране е до 270 календарни дни.

Съгласно проекта на договор по същата обособена позиция, срокът за изпълнение на етапа на проектиране следва да е до 210 календарни дни от датата на подписване на договора до получаване на разрешение за строеж на работен проект, в т. ч. „изготвяне и предаване на технически проект – до 120 календарни дни от датата на подписване на договора до предаване на техническия проект“ и „изготвяне и предаване на работен проект – до 90 календарни дни от датата на одобрение на техническия проект до одобрение на работния проект“. На отделен ред като част от дейностите по този етап е посочено „съгласуване с външни институции и издаване на разрешение за строителство и подписване на акт обр. 2а“.

Съгласно документацията за обособената позиция и проекта на договор за същата „в сроковете не се включва времето, необходимо за изпълнение на приложимите процедури по съгласуване, одобряване с възложителя и консултанта, контролни органи, трети лица и институции“. В допълнение, съгласно образца на предложение за изпълнение на поръчката от участниците не се изисква да посочат срок за „съгласуване с външни на ДП НКЖИ институции и издаване разрешение за строителство, и подписване акт обр. 2а за откриване на строителна площадка.“

Така посочени, изискванията на техническата спецификация противоречат на проекта на договор и останалата част от документацията за обществената поръчка по отношение на срока за съгласуване с външни институции и издаване разрешение за строеж и подписване на акт обр. 2а, като част от общия срок за изпълнение на етапа по проектиране.

Поставянето на неясни и противоречиви изисквания относно съществен елемент от условията по поръчката, какъвто е срокът за изпълнение, ограничава възможността на икономическите оператори да участват в поръчката, тъй като липсват обективни данни относно очакваното от тях изпълнение.

В процедура за предоставяне на консултантска услуга във връзка със строителството е посочено в документацията и в проекта на договор, че срокът за изпълнение на услугата по строителен надзор е 15 календарни месеца, като започва да тече от началото на строителството и е до датата на въвеждане на строежа в експлоатация, въз основа на разрешение за ползване, издадено от органите на ДНСК, съгласно чл. 177, ал. 2 от ЗУТ. В документацията и проекта на договор е посочен срок за предаване на окончателния доклад за въвеждане на строежа в експлоатация, регистрирания Технически паспорт на строежа и Удостоверенията по чл. 54а от ЗКИР, като срокът започва да тече от подписването на Констативен акт обр. 15 за установяване годността за приемане на строежа.

Съгласно чл. 177, ал. 2 и ал. 3 от Закона за устройство на територията, чл. 4 и чл. 5 от Наредба № 3/2003 г. за съставяне на актове и протоколи по време на строителството и чл. 15 - чл. 18 от Наредба № 5/28.12.2006 г. за техническите паспорти на строежите, лицето, упражняващо строителен надзор, не влияе самостоятелно върху сроковете за въвеждане на строежа в експлоатация и сроковете за регистриране на технически паспорт, като крайните актове по тези процедури се издават не от лицето, упражнило строителен надзор, а от органите на ДНСК и други органи. Поставените изисквания за срок за изпълнение на дейностите не отчитат факта, че процесът на въвеждане в експлоатация и регистрация на техническия паспорт не е изцяло и единствено в правомощията на лицето, което упражнява строителен надзор. Затова в рамките на процедурата, изразяването на съгласие, че дейностите по договора ще бъдат изпълнени в определените от възложителя срокове до датата на издаване на разрешение за ползване и до датата на регистрация на техническия паспорт, е необосновано и не позволява на участниците да посочат изпълним график за реализиране на съответната дейност. Следователно, същото има възпиращ ефект и ограничава възможностите за участие на икономическите оператори в процедурата.

При поръчка за оценка на съответствието и строителен надзор на 3 отсечки от железопътен участък, подлежащ на модернизация са предвидени в ТС на договорите за модернизация срокове за изпълнение с различна максимална продължителност (до 72 месеца за обособена позиция 1, до 48 месеца за обособена позиция 2, до 66 месеца за обособена позиция 3). Трите отсечки имат както сходни, така и различни характеристики – в една от тях не е предвидено изграждане на тунел, в друга е предвидено изграждането на два броя двутръбни тунела, а в трета – осем броя еднотръбни тунела. Местонахождението на отсечките, а и тяхната сложност при изпълнението също ги прави отделно обособени обекти.

Съгласно документацията, участникът следва да е изпълнил за последните три години, считано от датата на подаване на офертата услуги с предмет и обем, идентични или сходни с предмета и обема на поръчката - строителен надзор и управление/контрол на проект за ново строителство и/или модернизация и/или реконструкция на железопътната инфраструктура по смисъла на Закона за железопътния транспорт или еквивалент, включващ, наред с друго, и строителство на железопътен/пътен тунел с минимална дължина 5 000 м.

С окрупняването на предмета на поръчката и свързаното с него условие за опит е ограничено участието на икономически оператори, притежаващи опит в изпълнение на аналогични услуги за обект железен път и контактна мрежа, но без да имат такъв в услуги за обект с железопътен/пътен тунел с минимална дължина 5000 м. За да отговорят на условието на възложителя, такива лица следва да се сдружат с друг икономически оператор, който притежава необходимия специфичен опит.

При поръчка за доставка на високопроходим автомобил възложителят посочва подробни, твърде специфични изисквания към оборудването на автомобила, без да поставя минимални изисквания. Изготвена по този начин, техническата спецификация ненужно и необосновано ограничава броя на потенциалните участници.

Отново в процедура за доставка възложителят е включил в предмета на една от обособените позиции три различни вида автомобил – репатриращ за катастрофирали тежкотоварни машини, спасителен технически автомобил с модул за спасителни операции и снегочистващ автомобил с разпръскващ модул. За всеки от тези автомобили е представена подробна спецификация с технически изисквания. От същата става ясно, че всеки автомобил следва да притежава различни видове оборудване, включително отговарящо на специфични стандарти за качество (например аварийно-спасителният автомобил да съответства на стандарт EN 1846-1,2,3 за автомобили за противопожарни и спасителни дейности или еквивалент, а снегочистващият автомобил следва да притежава хидравличен кран съответстващ на стандарт EN 12999:2011 относно проектирането, изчисляването, изследванията и изпитванията на хидравлично задвижвани бордови кранове и за тяхното монтиране върху превозни средства или еквивалент). Седователно, в предмета са включени специализирани машини с различно функционално предназначение и са свързани с различни области от транспорта. Така в една обособена позиция са обединени изделия, които представляват интерес на различни икономически оператори и които могат да бъдат самостоятелен предмет на възлагане.

Установихме възлагане на обществена поръчка за доставка на материали с код по CPV 22461000-9 и CPV 22462000-6. Тези дейности представляват предмет на запазени поръчки по смисъла на чл. 12, ал. 1, т. 1 от ЗОП, които са предназначени за възлагане на специализирани предприятия или кооперации на хора с увреждания или за стопански субекти, чиято основна цел е социалното и професионалното интегриране на хора с увреждания или на хора в неравностойно положение. Въпреки че е следвало да бъде предназначена и запазена за участие на горепосочените групи, в обявлението не е налична индикация, че поръчката е запазена.

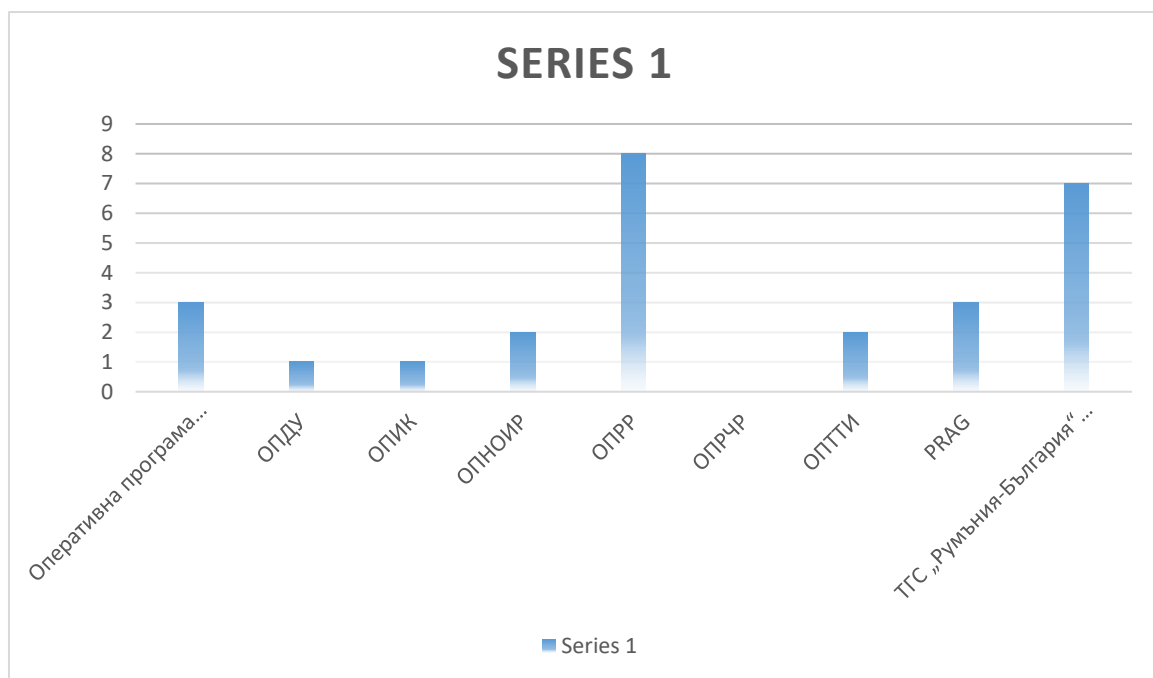
Установихме нарушение, при което в първоначалните технически спецификации е допусната техническа грешка - размяна на минималните технически и функционални характеристики на Заваръчен апарат (тип 2) и Заваръчен апарат МИГ/МАГ, отстранена с даване на разяснения. Разяснението съдържа и коректните минимални технически и функционални характеристики. С промяната на характеристиките на стоките са направени съществени изменения на условията по процедурата, тъй като се засяга пряко предмета на поръчката. Изисква се от участниците да доставят стоки с различни минимални характеристики от обявените. Заинтересованите икономически оператори, които при първоначално обявените условия са имали интерес или не от участие в процедурата, въз основа на първоначалните условия, е следвало в срок от два дни след предоставяне на разяснението да предприемат допълнителни действия за осигуряване на оборудване с новите характеристики, въпреки липсата на сигурност, че биха могли да подготвят и подадат оферта или да бъдат определени за изпълнители.

В процедура за услуга в спецификацията не са посочени характеристики или минимални изисквания за качество към разработки на електронни административни услуги, но методиката за оценка включва подпоказател, който се основава на предложената цена за един човекоден за разработка на електронна административна услуга. Минималните характеристики предопределят необходимото време за разработка и цената на услугата и в този смисъл от тези характеристики зависи предложението на участниците за цена, което подлежи на оценка в рамките на процедурата. Липсата на тази информация не

позволява на икономическите оператори да подготвят офертите си в условията на свободна и лоялна конкуренция и при спазване на принципа за публичност и прозрачност.

При събиране на оферти с обява за услуга по изготвяне на документации, в проекта на договор е посочено, че в 3-дневен срок от подписването на договора, възложителят писмено ще уведоми изпълнителя за точния брой обществени поръчки и вида на процедурите по всеки от проектите. Същевременно, участникът следва да представи в ценовото си предложение както обща цена за изпълнението на услугата, така и отделна цена за всяка от дейностите, съобразени с посочените максимално допустими стойности. За потенциалните участници на практика се явява невъзможно да определят обективно техническите и финансовите параметри на услугата, която ще се предоставя, респ. да предложат такава оферта, която да е съобразена с разписаните в документацията на поръчката критерии.

При извършените през 2022 г. одити сме установили общо 30 нередности при формулиране на техническите спецификации и предмета на поръчките.



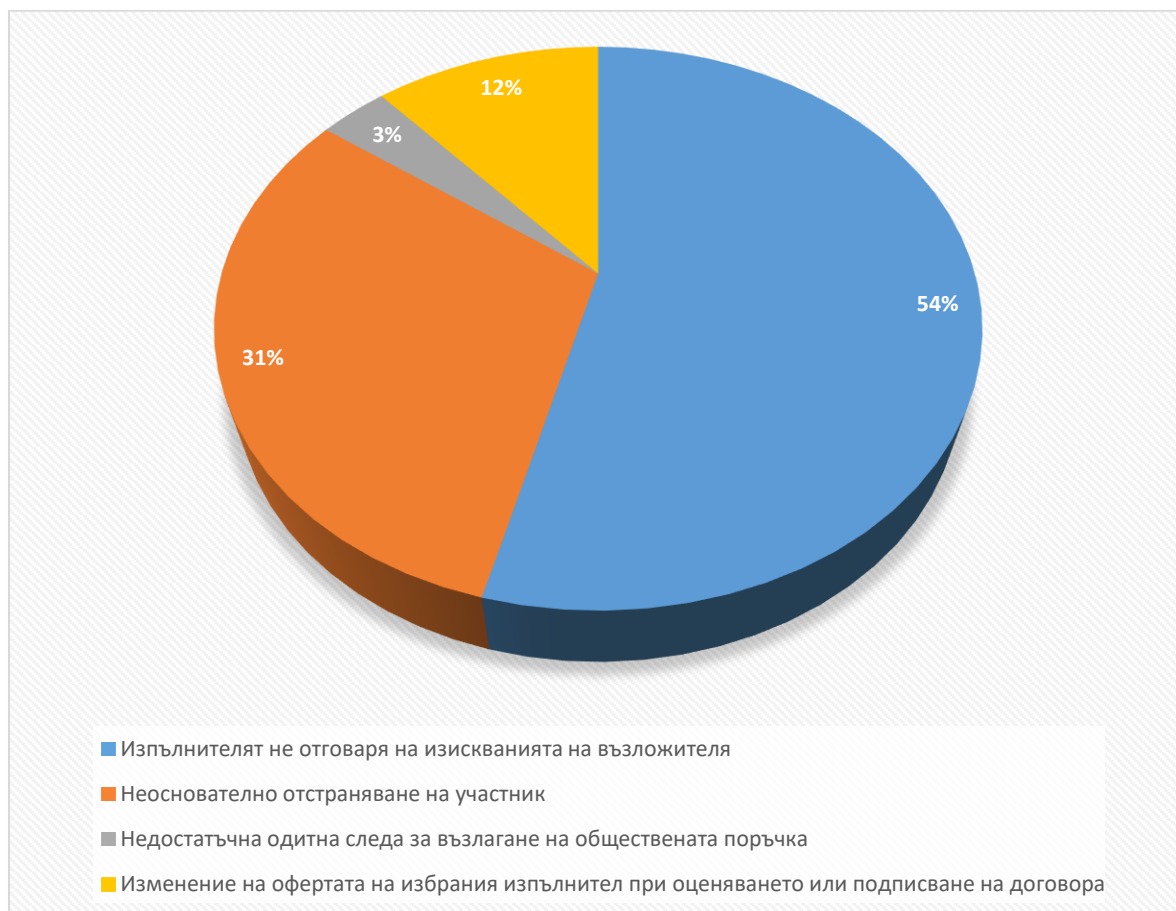
2. Грешки при разглеждане и оценяване на офертите

Нередности по т. 14, т. 15 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, са приблизително 21 % от общия брой на установените отклонения по този закон.

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 офертите на изпълнителите, същите не са отстранени от участие и с тях е сключен договор.

Установихме процедури, в които участникът не е доказал съответствие с критериите за подбор относно опита на участника в изискуемия брой изпълнени дейности/ продължителността на общия и специфичен опит на членове на екипа за изпълнение на поръчката/ квалификацията на експерти от екипа и др.

Пример за такова несъответствие е, когато избраният изпълнител не отговаря на изискването за опит. В процедура за услуга е поставен критерий за подбор участникът да е изпълнил дейности за услуги с предмет и обем, идентични или сходни с предмета и обема на поръчката за последните три години от датата на подаване на офертата. За целите на поръчката такава дейност е услуга, която включва дейности по управление/контрол, оценка на съответствие и строителен надзор на обекти за ново строителство и/или модернизация и/или реконструкция на тягова подстанция за железопътната инфраструктура. Съгласно документацията на същата поръчка когато

участникът предвижда участие на подизпълнители, те трябва да отговарят на критерия за подбор, съобразно вида и дела от поръчката, който ще изпълняват, и за тях да не са налице основания за отстраняване от процедурата.

В своя ЕЕДОП участникът, избран за изпълнител, е посочил, че ще използва подизпълнител. От своя страна подизпълнителят посочва, че в това си качество ще извърши оценка на съответствието на част „Енергийна ефективност“ на техническия проект – 0,1 % от обема на поръчката и от стойността съгласно ценовото предложение на участника. Липсва информация или доказателства дружеството-подизпълнител да е изпълнявало услуги по оценка на съответствието на част „Енергийна ефективност“ на технически проект. Комисията по разглеждане и оценка на офертите е констатирала несъответствие с критериите за подбор по отношение на участника, но не и по отношение на техническите и професионалните способности на подизпълнителя. Не са установени несъответствия, нито липса на информация в офертата на офертата на изпълнителя и подизпълнителя във връзка с горното. В резултат на това вместо да бъде отстранен като неотговарящ на изискванията по процедурата, участникът е бил избран за изпълнител.

В процедура за услуга избраният за изпълнител участник декларира, че ще използва подизпълнител, на който ще бъдат възложени работи по строителен надзор на водостоци, подпорни стени и други консултантски дейности до 10 % от обема на работите по поръчката. Същевременно в ЕЕДОП на дружеството-подизпълнител няма данни и/или доказателства за изпълнени от подизпълнителя услуги по строителен надзор на водостоци, подпорни стени и други консултантски дейности, свързани с предмета на поръчката. Въпреки че дружеството е подало нов ЕЕДОП в отговор на бележки на комисията, такива данни или доказателства така и не са представени. Въпреки това комисията не е установила несъответствия или липса на информация в офертата на изпълнителя и на подизпълнителя във връзка с горното.

Често при този вид нарушения е налице и незаконосъобразно прилагане на процедурата по чл. 54, ал. 8-12 от ППЗОП от комисията за провеждане на процедурата. В някои случаи комисията в доклада си е мотивирала решението си за отстраняване на даден участник с невъзможността чл. 59, ал. 9 от ППЗОП да се прилага многократно. В други случаи комисията не е установила при първоначалния преглед всички нередовности в представените от кандидата или участника документи за съответствието с обявените критерии за подбор и не е предоставила възможност на кандидата или участника да ги отстрани. Понякога се достига до ситуация, при която комисията неправилно е предложила за отстраняване даден кандидат или участник, въпреки че е разполагала с доказателства, че същият отговаря на критериите за подбор.

В процедура за услуга комисията е приложила незаконосъобразно процедурата по чл. 54, ал. 8 от ППЗОП за една от обособените позиции. Нашата проверка установи, че в съответната част от ЕЕДОП участникът, избран за изпълнител, не е посочил конкретна информация, удостоверяваща изпълнението на посочени критерии за подбор, а единствено е декларирал изпълнението им. По този начин за съответните критерии за подбор не е предоставена информация за наличието на съответствие с изискването на възложителя. Комисията не е установила несъответствия или липса на информация в офертата на изпълнителя, свързани с критериите за подбор, като не е предоставена възможност на участника да допълни информацията за тях. В протоколите липсват данни за извършени служебни проверки или за други действия, с които да се удостовери, че участникът отговаря на предварително обявените критерии за подбор. Комисията е била длъжна да установи несъответствието в ЕЕДОП от офертата на участника и е следвало да изиска от участника да допълни представената информация.

В няколко процедури установихме несъответствия на офертите на избраните изпълнители, свързани с опита и/или професионалната компетентност на експертите. Комисиите не са установили несъответствията или липса на информация в офертите на изпълнителите във връзка с поставените критерии за подбор. Вместо да бъде отстранени като неотговарящи на изискванията по процедурата, възложителите са сключили договори със съответния участник.

В процедура за доставка на оборудване възложителят е изискал участниците да предложат ръководител „Бизнес анализ“, който има 3 години опит в управление на дейности за развитие, интегриране и гарантиране на работоспособност на информационни системи, с използване на стандартизирани методологии за управление. При преглед на офертата на избрания изпълнител установихме, че предложението от избрания изпълнител експерт има опит по-малък от изискуемия. Вместо да бъде изискана допълнителна информация по реда на чл. 54, ал. 8 от ППЗОП и съответно участникът да бъде отстранен, в случай, че не представи доказателства за съответствие с изискването, възложителят е сключил договор с този участник.

В друга процедура за строителство е поставено изискване експертът по здравословни и безопасни условия на труд да има минимум 2 години опит като такъв експерт на строителни обекти. В офертата си участникът, избран за изпълнител, е предложил експерт, за който е посочил професионален опит като служител в търговско дружество, но без да става ясно дали този опит е бил в работа на строителни обекти.

В документацията на поръчка за проектиране е посочено изискването всеки от предложените специалисти да притежава професионален опит в областта на услугите по работно проектиране/ осъществяване на авторски надзор за минимум 1 обект. Възложителят е указал, че под професионален опит по работно проектиране/ осъществяване на авторския надзор следва да се разбират проектантски услуги във връзка със съответните функции в екипа за изпълнение на услугата на конкретен експерт, свързани с изработване на технически проект в областта на проектирането на сгради и осъществяване на авторски надзор за същия, или еквивалентни. При прегледа на офертите на избраните за изпълнители участници по три обособени позиции установихме, че изпълнителите са предложили проектанти, за които са доказали професионален опит в областта на проектирането, но не на сгради, а на улици.

Друг сходен случай, който се отнася до опита на експертите на участника, установихме в поръчка за проектиране, в която участниците следва да разполагат за целия срок на изпълнение на договора с експерти с определена професионална компетентност по проектни части, включително по част „Инженерна геология и хидрология“. При преглед на офертата на избрания изпълнител констатирахме, че за експерт по част „Инженерна геология и хидрология“ е предложен експерт, който притежава правоспособност, различна от изискуемата от възложителя проектна част.

В поръчка за строителство ръководителят на обекта следва да притежава висше образование, специалност „ПГС/ССС“ или еквивалентна. Възложителят е поясnil, че „под „еквивалентно образование“ или „еквивалентна специалност“ следва да се разбира, придобито образование или специалност, приравнени към посочените. Приравнени са специалностите, при които учебната програма на специалността покрива най-малко 80 на сто от учебната програма на някоя от специалностите, посочени по-горе.“ Избраният за изпълнител е предложил експерт ръководителят на обекта със специалност на висшето образование, която не е сред поставените от възложителя специалности, заложиени като изискуемо образование. Специалността на този експерт не е приравнена на

специалностите „ЛГС“ и „ССС“ по смисъла, заложен в обявените от възложителя условия в документацията за обществена поръчка.

В друга процедура е поставено изискване за съдържание на техническото предложение, в което участниците в частта „Предложение за организацията и професионалната компетентност на персонала, на който е възложено упражняването на строителния надзор по време на строителството“ трябва да предложат експерт, който да отговаря на изискванията 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“. В образеца на техническо предложение изрично е указано, че „освен информация за доказване на изискванията към експертите, подлежащи на оценка, следва да се представят и документи към настоящото предложение за изпълнение на поръчката, доказващи образованието, правоспособността, квалификацията, общия и специфичен опит на всеки един от посочените експерти.“. Офертата на избрания изпълнител не съдържа документ, удостоверяващ квалификацията на лицето по здравословни и безопасни условия на труд. Видно от протокол от работата на комисията, последната не е установила несъответствието в офертата на изпълнителя и е присъдила максимален брой точки по този подпоказател за съответния експерт, вместо да го предложи за отстраняване. От участие в процедурата е отстранен участник с мотиви, че не е приложил към техническите си предложения никакви документи и доказателства (удостоверение, сертификат или други) относно квалификацията на предложения експерт, който отговаря на изискванията на чл. 5, ал. 2 от Наредба № 2 от 2004 г. Допуснато е неравно третиране на участниците.

В една проверка установихме, че възложителят е поставил следното изискване: когато даден участник не е производител на изискуемото оборудване, към техническото предложение той да представи актуален документ (писмо, договор, споразумение или друг еквивалентен документ), който доказва, че същият е оторизиран от страна на производителя и/или официалния представител на оборудването да извършва доставка и гаранционно обслужване на оборудването. При преглед на офертата на участника, избран за изпълнител, установихме, че липсва такъв документ. В протоколите от заседанията на комисията липсват данни, че са събрани допълнителни доказателства за съответствието на офертата на изпълнителя с посоченото по-горе изискване на възложителя.

В документацията за поръчка за инженеринг е указано, че в случай на участие на обединение не се допускат никакви промени в състава на обединението след подаването на офертата. При разглеждане на първоначално представените документи от участник ДЗЗД комисията е установила, че в представения договор за обединение двамата членове участват с по 50 % в изпълнението на дейностите от предмета на поръчката. За дейностите по проектиране икономическият оператор е декларирал използването на подизпълнител. Комисията е заключила, че са налице пропуски и несъответствия, тъй като в договора за създаване на консорциум не е включено разработване на инвестиционен проект – работна фаза и осъществяване на авторски надзор. В рамките на процедурата по чл. 54, ал. 8 и сл. от ППЗОП участникът е представил друг договор за създаване на консорциум, в който фигурират три икономически оператора. В състава на обединението е включен нов член и това е първоначално предложеният подизпълнител. В ЕЕДОП на обединението-участник не се съдържат данни за използване на подизпълнители. По този начин е настъпила промяна в състава на обединението след подаването на офертата, в противоречие с изискванията на възложителя. Вместо да бъде отстранен като неотговарящ на изискванията по процедурата, възложителят е сключил договор с този участник.

Друг пример е изискване на възложител при попълване на Раздел Г, част III от ЕЕДОП, участниците да имат предвид, че се прилагат специфични национални основания за изключване, описани в документацията. Участниците следва да декларират обстоятелствата, свързани с техния статут „по повод и при приложимостта на тези основания, предвидени в българското законодателство“. Възложителят е пояснил, че третите лица следва да декларират конкретните обстоятелства, наличието или липсата, на които са свързани със специфичните национални основания за изключване, посочени в документацията по процедурата. При преглед на офертата на избрания изпълнител установихме, че предложеното трето лице не е посочило изрично кои са специфичните обстоятелства, които не са приложими за него и са посочени от възложителя в документацията за поръчката. Офертата на участника не отговаря на изискванията на възложителя за описанието и съдържанието на специфичните национални обстоятелства за отстраняване, които следва да се декларират в ЕЕДОП с изричен текст. Такъв подход за преценка съдържанието на ЕЕДОП е приложен към отстранени участници.

Случай на незаконосъобразно прилагане на процедурата по чл. 54, ал. 8 от ППЗОП от страна на помощния орган на възложителя установихме в процедура, при която е налично изискване като част от съдържанието на техническото предложение участниците да представят декларация за съгласие с клаузите на приложения проект на договор (по образец) и проекта на договор. При преглед на офертата на участника, определен за изпълнител, установихме, че в първоначално представените документи към офертата липсва такава декларация. Комисията е констатирала този пропуск и в рамките на процедурата по чл. 54, ал. 8 от ППЗОП е дала възможност участникът да представи липсващия документ. По този начин е създадена условия за незаконосъобразно допълнение на техническата оферта на участника и е дала възможност да се коригират обстоятелства в офертата, които не са свързани с изискванията към личното състояние или критериите за подбор, като му е предоставила необосновано предимство. Въпреки че избраният за изпълнител участник не отговаря на изискванията на възложителя по отношение съдържанието на техническото му предложение и е следвало да бъде отстранен от участие в процедурата, същият е допуснат до оценка и е избран за изпълнител.

Изпълнител, който не отговаря на всички изисквания на възложителя установихме в поръчка, в която съгласно обявлението и документацията участниците следва:

- да са реализирали през последните 3 (три) приключени финансови години минимален общ оборот и оборот в сферата, попадаща в обхвата на поръчката, в определени размери;
- да осигурят екип от проектанти, които да притежават професионален опит по съответната част „при разработването на минимум един технически или работен проект за изграждане/ново строителство и/или основен ремонт и/или реконструкция и/или основно обновяване на сгради с категория не по-ниска от тази на сградите, предвидени за изпълнение в поръчката“.

Поръчката е открита на 05.02.2019 г., следователно информацията за реализирания от участниците оборот следва да обхваща годините 2016, 2017 и 2018.

В ЕЕДОП на избрания за изпълнител участник е представена информация за оборота, реализиран от икономическия оператор за периода 2015 г. – 2017 г. Липсва информация за оборота, реализиран през 2018 г. Общият оборот, реализиран от икономическия оператор за 2016 г. и 2017 г., които попадат в обхвата на изискуемия от възложителя период (2016 г. -2018 г.) е по-малък от изискуемия от възложителя. При преглед на публично достъпните данни в Търговския регистър установихме, че годишните финансови отчети на дружеството за 2018 г. са публикувани на 08.01.2022 г. Същите не са били достъпни към момента на постановяване на решението за определяне на

изпълнител по процедурата – 15.07.2019 г., и информацията в тях не е могла да бъде отчетена при оценката за съответствие с критерия за подбор.

В офертата на избрания изпълнител относно опита на предложените проектантите е посочен такъв в обекти, които са четвърта категория строежи.

В документацията за поръчката възложителят е изискал участниците да са вписани в ЦПРС за трета категория, първа група строежи съгласно чл. 137, ал. 1, т. 3, б. „в“ от ЗУТ. Не е посочена конкретната категория на сградите, в проектирането на които предложените проектантите следва да притежават опит. С изискването участниците да разполагат с регистрация в ЦПРС за трета категория строежи възложителят е предопределил очаквания критерий за подбор, който участниците и предложените от тях проектантите следва да изпълнят, а именно - да имат опит в проектиране на обекти от трета категория. Следователно опитът на експертите в проектирането на обекти от четвърта категория строеж не отговаря на изискванията. Комисията не е установила несъответствията в офертата на изпълнителя и не е поискала допълнително документи, с които да се удостовери съответствието с критериите за подбор. Вместо да бъде отстранен като неотговарящ на изискванията по процедурата, възложителят е сключил договор с участника.

Констатирахме и случаи, в които техническото предложение на избрания изпълнител не отговаря на изискванията от техническите спецификации. Такъв пример са случаите на липси на определени задължителни компоненти от съдържанието на техническото предложение, изрично изискани в документацията. Например: в организационната схема за изпълнение на поръчки за строителство избраният изпълнител не е посочил взаимовръзките на строителя с доставчици на материали, продукти и оборудване или не са посочени взаимовръзки с подизпълнителя.

В друг случай в процедура за инженеринг определеният изпълнител не е представил в офертата си процедурите за контрол върху сроковете за изпълнение по отношение на частта „проектиране“.

Пример за подобен пропуск от страна на комисията: съгласно документацията техническото предложение трябва да съдържа „План за осигуряване на нормалното функциониране и ползване на обекта и отстраняване на скрити дефекти, съгласно Наредба № 2 от 31 юли 2003 г. за въвеждане в експлоатация на строежите в Република България и минималните гаранционни срокове за изпълнени строително – монтажни работи, съоръжения и строителни обекти“. Планът следва да съдържа предложение за изпълнение на необходимите превантивни и коригиращи дейности за постигане на нормално функциониране и отстраняване на посочените от възложителя в документацията дефекти и техните аспекти. Възложителят е определил минималното съдържание на плана. При преглед на офертата на избрания изпълнител установихме, че тя не съответства на изискването за минимално съдържание на Плана за осигуряване на нормалното функциониране и ползване на обекта и отстраняване на скрити дефекти. В плана и в офертата липсват част от задължителните елементи като: превантивен мониторинг (предложени методи за наблюдение и оценка на състоянието на обекта по време на гаранционния период, включително честота на наблюдение, основни характеристики), реакция при констатирани дефекти, включително описание на процедури за реакция и отстраняване и план за комуникация с възложителя по време на гаранционния период.

Друг подобен пример е в поръчка за доставка, в която един от компонентите на техническото предложение е План за управление на процеса на доставка с определено от възложителя минимално съдържание. За друг компонент - „Технически характеристики

на предлаганото обзавеждане/оборудване“, са налице условия за описание на приложимите технически характеристики на предлаганото оборудване, производител, марка, модел. Ние установихме, че офертата на избрания изпълнител не съответства на изискването за минимално съдържание на Плана за управление на процеса на доставка. В плана и в офертата липсва описание на мерките за управление на процесите по монтаж, предложение за организация на подготовката и организация по фактическата доставка, предложение за организация на проверка за съответствие на доставеното оборудване с предложеното в техническата оферта, предложения по организация на документално оформяне на предаването на извършените доставки. Поради несъответствие с изискванията на възложителя към Плана за управление на процеса на доставка от участие по процедурата са отстранени множество други участници. Въпреки наличието на пороци в Плана за управление на процеса на доставка на избрания изпълнител, той не е отстранен и е третиран по-благоприятно от отстранените участници. В допълнение техническото предложение на избрания изпълнител в частта „Технически характеристики на предлаганото оборудване“ съдържа повторение на минималните технически изисквания, без да е посочен съответният производител, марка, модел на предлаганото оборудване. Последната информация е съществена за проверка дали предложеното оборудване отговаря на минималните изисквания на възложителя. За един от артикулите изобщо липсва предложение. Комисията за провеждане на процедурата не е установила тези несъответствия. Вместо да отстрани участника от по-нататъшно участие в процедурата, възложителят го е определил за изпълнител на обществената поръчка.

В няколко процедури установихме, че избраните изпълнители са предложили срок за изпълнение, който не отговаря на предварително поставените условия. Например в процедура за доставка се изисква участниците да посочат предложение за организация за изпълнение на поръчката съобразно оферирания от тях срокове в техническото предложение и в съответствие с обхвата на поръчката. Ние установихме, че в офертата на избрания изпълнител липсва предложение за организация за изпълнение по отношение на двата оферирани срока - за отстраняване на дефекти и за явяване за отстраняване на възникналите дефекти и/или повреди. Друг участник е отстранен от участие в процедурата с мотиви, че е представил предложението си за организация на изпълнението само и единствено за оферирания срок за доставка и монтаж на обзавеждането, но не е посочил в предложението си предвидената от него организация за оферирания срокове за отстраняване на дефекти и за явяване за отстраняване на възникналите дефекти и/или повреди. Налице е неравно третиране на участниците.

Нередност от посочения тип е налице в процедура, в която съгласно указанията за участие в документацията участниците следва да представят предложение за начина на изпълнение и на поръчката и план график за изпълнението ѝ. Възложителят е посочил че „предложението за начин на изпълнение на поръчката и План графика за нейното изпълнение следва да обосновават предложения от участника срок за изпълнение и да има пълно съответствие. В противен случай участникът ще бъде отстранен. Не се допуска противоречие между План-графика и техническото предложение на участника“. При прегледа на офертата на избрания изпълнител установихме, че е предложен срок за изпълнение на дейностите от предмета на поръчката 120 календарни дни. Участникът е представил в отделен документ изискуемото описание на начина за изпълнение на дейностите от предмета на поръчката с обща продължителност 140 дни без едновременното изпълнение на някоя от дейностите. Налице е противоречие между линейния график от офертата на избрания изпълнител и предложениия начин за изпълнение. Неясен е действителният срок за изпълнение на поръчката, предложен от

участника, който подлежи на оценка съгласно утвърдената методика за оценка на офертите. Следователно офертата на избрания изпълнител не отговаря на изискванията на възложителя.

В друг случай съгласно техническите спецификации от документацията и проекта на договор срокът за изпълнение на проектирането е до 60 календарни дни, като срокът за съгласуването и одобряване на инвестиционния проект и издаването на разрешение за строеж не се включва в този срок. Към предложението задължително следва да се представи график на договора (график за изпълнението на поръчката – проектиране и СМР), в който са посочени срокове за изпълнение за всеки от етапите на изпълнение. При преглед на техническото предложение на избрания за изпълнител установихме, че изискването не е спазено и срокът за съгласуването и одобряване на инвестиционния проект е включен в срока за изпълнение на проектирането.

В процедура за доставка на автомобил е поставено изискване за минимален гаранционен срок на изделието от 36 месеца без значение от пробега. Участникът, избран за изпълнител, е предложил удължена гаранция до 5 години или до 100 000 км пробег, което настъпи първо. С това се нарушава изискването за гаранция без значение от пробега.

При преглед на офертата на избрания изпълнител установихме, че офертата не отговаря на изискванията за съдържанието и обхвата на работната програма в частта за управление на риска, тъй като не са посочени мерки за недопускане и преодоляване на всички идентифицирани от възложителя рискове, както и не са посочени експертите, ангажирани с прякото изпълнение на мерките за недопускане/преодоляване на всеки един от рисковете.

Установихме и липса на предложение за мерки за осигуряване на качеството в офертата на избрания изпълнител, въпреки че такова предложение е било задължително за представяне съгласно документацията.

Също така установихме непълноти в приложения времеви график, в който не са отразени нестроителните дейности като изпитвания, пуск и пробна експлоатация на обекта.

Установихме случай за неспазване на изискуемото съдържание на техническото предложение, при който съгласно образеца на Техническо предложение в офертата следва да се посочи срок в календарни дни, в който участниците се задължават да отстранят възникнали дефекти и/или повреди на оборудването по време на гаранционното му обслужване. При проверката на офертата на избрания за изпълнител установихме, че този срок не е посочен. Избраният изпълнител в своето техническо предложение не е попълнил графа от образеца на техническо предложение. В протоколите от заседанията на комисията липсват данни, че са събрани допълнителни доказателства за съответствието на офертата с горепосоченото изискване на възложителя.

В друга процедура констатирахме липса в техническото предложение на посочени конкретни действия във връзка с ангажимента за обучение на персонала на съответния обект, както и липса на изискващ се сертификат за уменията на изпълнителя.

В техническата спецификация в процедура за услуга е поставено изискването етапите, фазите и стъпките трябва да бъдат представени в план-график за изпълнение на работите, като план-графикът трябва задължително да съдържа „Времеви график на доставките“. Поставено е и изискването да бъде предвидена профилактика на оборудването в рамките на сервизната му поддръжка. И двете обстоятелства не присъстват в техническото предложение на участника, избран за изпълнител. Комисията за провеждане на процедурата не е установила посочените несъответствия.

В процедура за доставка при прегледа на представените в офертата на изпълнителя извлечения от брошури/каталози от производител констатирахме, че в същите не се съдържат данни или информация, които доказват някои от минималните изисквания на възложителя. Офертата на изпълнителя не отговаря на условието на възложителя за доказване техническите характеристики на предлаганите продукти чрез описание и/или технически материали за предлаганото оборудване. В протоколите от заседанията на комисията липсват данни да са събрани допълнителни доказателства, включително чрез проверки на информация в интернет, налична към момента на разглеждането на офертата на избрания изпълнител.

При друг случай за доставка на компютърно оборудване съгласно образеца на техническо предложение следва да се приложат доказателства, удостоверяващи съответствието на предложеното от участника оборудване с техническите спецификации – сертификати и/или техническа документация (каталози, проспекти, брошури и/или други печатни материали). При прегледа на офертата на избрания изпълнител установихме, че не са представени сертификати или техническа документация или други документи, които да доказват съответствие на предлаганата компютърна конфигурация с техническите изисквания.

Аналогичен пример за липса на доказателства относно техническите характеристики бе установен при 4 четири поръчки за доставка на лабораторно оборудване/апаратура. Възложителят е изискал участниците да приложат кратко описание и/или технически материали на български език на предлаганото оборудване, предмет на поръчката. Посочените от участника материали трябва да доказват техническите параметри на оборудването. Участниците са приложили сравнителна таблица, показваща съответствието на офертираното от участника оборудване с изискванията на възложителя, представили са документи, с които се доказват характеристиките на оборудването, приложени са брошури, копия от документи и др. При преглед на посочените документи установихме, че в тях не се съдържат данни или доказателства за части от техническите характеристики на артикулите, а за други липсват описание или технически материали на български език, които да доказват техническите параметри на оборудването, за трети – посочената информация не съответства на изискванията. Следва да се отбележи, че в един от тези случаи за несъответствие с друга техническа характеристика е отстранен друг участник в процедурата, т.е. комисията не е приложила еднакъв подход при разглеждането и оценката на офертите за съответствие с изискванията от техническите спецификации.

При някои проверки сме установили противоречива/неоднозначна информация в различни раздели от офертата. Например: противоречия относно изготвяне на няколко части във връзка с техническия и идеен проект, който трябва да разработи изпълнителят.

Подобен пример е наличието на противоречие между характеристиките на предложеното оборудване в техническата оферта на избрания изпълнител и характеристиките на оборудването в приложените брошури и спецификациите на производителя, като параметрите съгласно брошурите не съответстват на изискванията на възложителя.

В методиката за определяне на комплексната оценка на офертите в процедура за строителство е посочено, че за формиране на оценка по един от показателите участникът трябва да опише предложените от него влакови и електрически „прозорци“ по брой и времетраене в часове, които ще са му необходими за изпълнение на строителните дейности. Допълнително е пояснено, че данните подлежат на оценка съгласно методиката за оценка и трябва да бъдат представени в технологията за изпълнение на строителните дейности по съответната обособена позиция, в табличен вид. В съответната

таблица към методиката за определяне на комплексната оценка на офертите възложителят е посочил начин на изчисление и формула, по която следва да бъде изчислена подлежащата на оценяване „продължителност на прекъсванията на влаковото движение в режим на „прозорци“. На оценка подлежи общата продължителност на „прозорците“. Направено е уточнение, че „броят и продължителността на влаковите и електрически „прозорци“ трябва да са видни от предложената от всеки участник по съответната Обособена позиция технология за изпълнение на строителните дейности и от работния график. Ако това условие не е изпълнено, то техническото предложение няма да се оценява, а участникът ще бъде предложен за отстраняване от по-нататъшно участие в процедурата“.

В предложението за изпълнение на поръчката по една от обособените позиции избраният за изпълнител участник е описал дейностите, предвидени за изпълнение в режим на влакови и електрически „прозорци“. Въпреки че е посочил дейности за прозорец № 8, същият не е посочен никъде в Работния график на участника или в бележките към този документ. Наред с това, навсякъде в работния график срещу дейностите, предвидени за изпълнение в режим на влакови и електрически „прозорци“, е посочен пореден номер на прозореца, но не и продължителността на съответния прозорец. Това противоречи на частта от методиката за комплексна оценка на офертите, съгласно която „продължителността на влаковите и електрически „прозорци“ трябва да са видни от предложената от всеки участник по съответната обособена позиция технология за изпълнение на строителните дейности и от Работния график“.

По друга от обособените позиции избраният за изпълнител участник е представил чрез таблица информация за влаковите електрически прозорци, които предвижда да използва за изпълнение на обекта. Отделните колони на таблицата съдържат противоречие между предлаганата продължителност на прекъсванията на влаковото движение в режим на прозорци, от една страна, и броя и времетраенето на прозорците, от друга. Това противоречие не дава възможност за формиране на обективна оценка съгласно приложимия показател от методиката за оценка на офертите.

В процедура за строителство участниците е следвало да посочат организационната структура на екипа за изпълнение на поръчката. Участникът, избран за изпълнител, не е посочил лица за две от позициите, а за друга част от екипа е представил неясна и противоречива информация. Комисията за оценка на офертите не е отстранила участника за тези пороци, като освен това му е дала необосновано предимство, тъй като е отстранила друг участник за сходно нарушение.

В процедура за услуга е избран за изпълнител участник, който не е представил няколко реквизита в техническото си предложение – времеви график на изискваните доставки, няколко ключови експерти за изпълнение на дейностите, предложение за профилактика на засегнатото оборудване и застраховката му.

Друг такъв пропуск е несъответствието между имената и позициите на експертите в частта „критерии за подбор“ от ЕЕДОП и тези, посочени в организационната схема на техническото предложение.

Установихме и случай на несъответствие на позициите на екипа в организационната схема с проектните части, които следва да бъдат разработени, съгласно техническата спецификация.

Друг подобен пример - неотносимост на текстове от техническото предложение към конкретни особености на поръчката. В поръчка за строителен надзор в техническото предложение на избрания участник има текстове, от които следва, че са разграничени

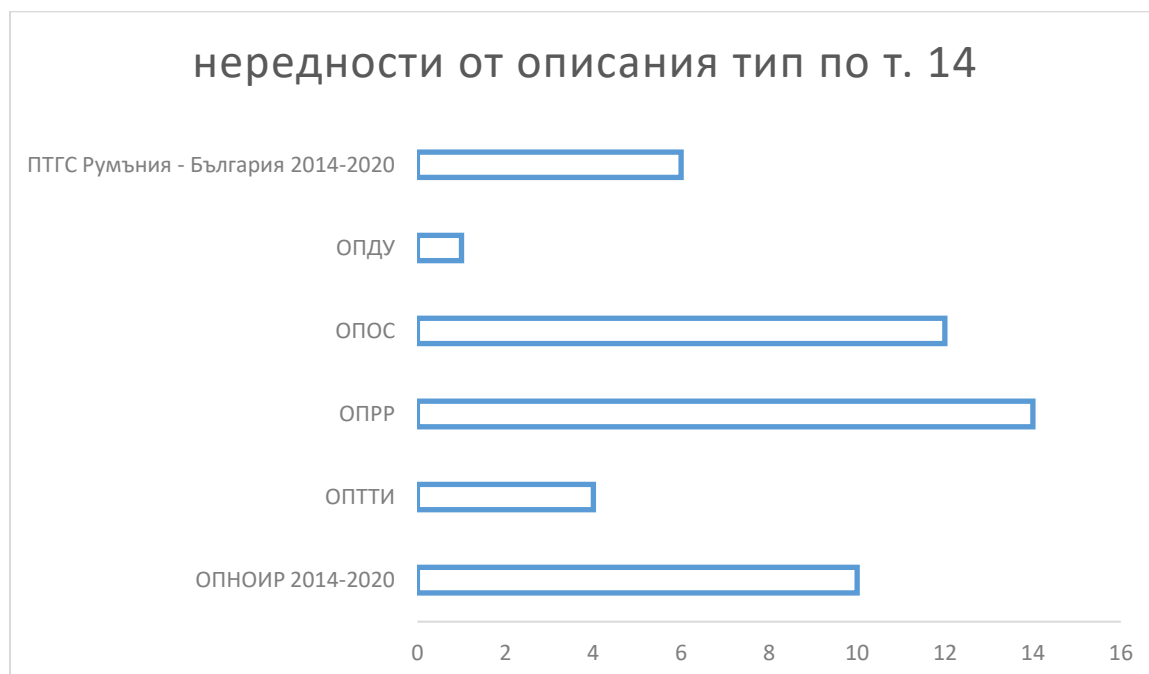
фигурите на проектанта и на строителя, с които ще се осъществява комуникация, без да се вземе предвид, че в конкретната ситуация става въпрос за един и същи изпълнител на инженеринг.

Също така сме установили несъответствия, свързани с конкретно посочени от възложителя изисквания за форма на техническото предложение, например неспазване на изискването за положен подпис и печат от представител на участника на всяка страница от техническото предложение.

Установихме и нарушения във връзка с изискванията за представяне на ценова оферта. Съгласно изискванията на възложителя в ценовото предложение участниците следва да оферират единични цени и обща цена за предлаганите материали и консумативи. При преглед на офертата на участника, избран за изпълнител, установихме, че ценовото предложение съдържа единствено обща цена. Не са оферирани единични цени, като предназначенията за тях редове от таблицата по образца не са налични в представения в рамките на процедурата документ.

В откритата процедура за доставка възложителят е посочил за една от обособените позиции, че максималният финансов ресурс за нея е от 718 954,02 лв. без ДДС или 862 744,82 лв. с включен ДДС (крайна цена - в приложимите случаи), и не разполага с други средства за финансиране за тази позиция. Ако участник предложи цена, която надхвърля тази стойност, без значение дали е крайна или такава с включен ДДС, той ще бъде отстранен на основание чл. 107 от ЗОП. Избраният за изпълнител участник е предложил обща цена в размер на 861 600,00 лева без ДДС, с което надхвърля максималния финансов ресурс за обособената позиция. Въпреки това участникът не е бил отстранен.

Установени са 47 случая на нередности от описания тип по т. 14 от Насоките на ЕК по следните оперативни програми:



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

Пример е случай, в който комисията е предложила за отстраняване участник поради това, че не е доказал съответствие с критериите за подбор. По отношение на изискването за сходен опит участникът е декларирал съответствие чрез един от съдружниците в обединението. Съгласно проверените от нас протоколи „независимо, че договорът за обединение е сключен след извършване на посочената доставка, комисията счита, че с декларирането на извършената доставка, участникът е посочил извършена доставка „сам на себе си““. Ние анализирахме всички документи от офертата на участника и установихме, че участникът е доказал съответствие с изискването за технически и професионални възможности чрез съдружника в обединението. Фактът, че получател на доставките е лице, с което в последствие съдружникът е сключил договор за дружество по ЗЗД, няма отношение към възможността на лицето да декларира изпълнените от него дейности при участие в процедура за възлагане на обществена поръчка. Нито ЗОП, нито друг нормативен акт регламентира забрана изпълнителят на доставката да докаже своята годност в конкретния случай. За извода на комисията, че „участникът е посочил извършена доставка „сам на себе си““, липсва правно основание.

На следващо място възложителят е посочил, че участникът не е представил изисканата от комисията справка за общия оборот и за оборота в сферата, попадаща в обхвата на поръчката за последните три приключили финансови години. Според решението участникът само е посочил това обстоятелство в допълнително представения ЕЕДОП за съдружника в обединението. Ние анализирахме допълнително представените от участника документи и установихме, че в ЕЕДОП на съдружника в обединението се съдържа информация както за общия оборот на дружеството, така и за оборота в сферата, попадаща в обхвата на поръчката за последните три приключили финансови години. Декларираният оборот надвишава минимално изискуемия. Съдържат се данни за всяка от трите приключили финансови години. Направено е отделно посочване както на общ оборот, така и на специфичен оборот. Документът е подписан. Следователно участникът е представил изисканата от комисията справка в рамките на представения допълнително от съдружника в обединението. Не е налице порок на офертата и участникът е отстранен неоснователно.

В решението си възложителят също е посочил, че участникът не е представил изискания от комисията списък на дейностите/доставките, идентични или сходни с предмета на обществената поръчка с посочване на стойностите, датите и получателите, както и с описание на доставката. Според решението участникът само е посочил това обстоятелство в допълнително представения ЕЕДОП за съдружника в обединението. Ние анализирахме допълнително представените от участника документи и установихме, че в ЕЕДОП на съдружника в обединението се съдържа информация за изпълнената доставка със сходен предмет. Посочена е стойността на доставката. Описани са датите на започване и на приключване на доставката. Посочен е получателят на доставката, като е налице и описание на предмета на доставката – какви артикули са доставени и техния брой. Доставката съответства на дадената от възложителя дефиниция за сходна дейност. Документът е подписан. Следователно участникът е представил изискания от комисията списък в рамките на представения допълнително от съдружника в обединението. Не е налице порок на офертата и участникът е отстранен неоснователно.

В други три случая формулираните критерии за подбор са приложени неправилно и незаконосъобразно са отстранени участници. Не е признат доказан опит или оборот на участници–обединения, които се позовават на тези на съдружник в обединението или съответно на подизпълнител, при наличие на информация в ЕЕДОП и относими

доказателства. В един от случаите липсват мотиви на комисията на кое от посочените в обявлението изисквания не съответства декларирания и доказан от участника опит.

Установено е също неоснователно отстраняване поради непълни и неясни указания на възложителя във връзка с мерната единица за предлаганата цена и във връзка с размера на цената, доближаващ прогнозната стойност на поръчката, при липса на изрично указание в документацията за отстраняване на такива оферти.

В друг случай по отношение на интерпретацията на изискването за форма на техническото предложение (подписване, посочване на име и фамилия на представляващия участника и полагане на печат) комисията е направила ограничително тълкуване и е отстранила участник, тъй като на последната страница от предложението в полето за подпис няма такъв, но не е взела предвид, че всяка страница от предложението (вкл. последната) е подписна в долния десен ъгъл, а на първата са посочени и трите имена на представляващия участника, т.е. налице е валидно направено волеизявление за съответното предложение за изпълнение на поръчката от законния представител на участника. В този случай участникът е отстранен неоснователно и на изцяло формално основание.

Подобно ограничително тълкуване е приложено и в друг случай на неоснователно отстраняване. Комисията е констатирала, че в предложението за изпълнение са описани в табличен вид само някои от техническите характеристики на доставяните артикули в поръчка за доставка на съдове за събиране на зелени отпадъци, а за липсващите в таблицата характеристики комисията не е анализирала информацията от приложените технически спецификации, схеми/снимки, оформени визуално на бланка на участника, с подпис и печат. В допълнение при проверката на изпълнението на договора по същата процедура е констатирано, че избраният изпълнител в спецификацията на доставяните съдове е посочил сходни характеристики с тези на отстранената оферта и възложителят е приел доставените стоки без забележки. Налице е неравно третиране на участниците.

Пример за незаконосъобразно отстраняване установихме в процедура, в която участникът-обединение е отстранен с мотиви, че не е представил изискуемата информация за удостоверяване изпълнението на критериите за подбор. Участникът не е декларирал, че третото лице, с чийто капацитет доказва съответствие с изискването за опит, ще участва в изпълнението на частта от поръчката, за която е необходим този капацитет. Комисията е разгледала представената декларация от третото лице, че дружеството е съгласно да участва като трето лице на обединението „и че дружеството ще участва в изпълнение на част от предмета на поръчката“. Комисията и възложителят на основание чл. 65 и чл. 66 от ЗОП са направили заключение, че третото лице всъщност представлява подизпълнител и затова следва да докаже съответствието си с всички относими критерии за подбор (опит и разполагаем персонал), съобразно вида и дела от поръчката, които ще изпълнява. В резултат на това заключение участникът е отстранен.

Отстраненият участник е представил ЕЕДОП за обединението и членовете в него, както и за третото лице. В ЕЕДОП за обединението участник, е декларирано, че ще се използва капацитета на трето лице, за да изпълни критериите за подбор. Посочено е, че няма да се използват подизпълнители, като е декларирано изпълнението на няколко дейности със сходен предмет. За част от дейностите е посочено, че са изпълнени от третото лице по смисъла на чл. 65 от ЗОП. Налична е и декларация за съгласие за участие като трето лице на обединението участник от третото лице. Посочен е конкретният критерий за подбор, за доказването на който участникът се позовава на капацитета на третото лице, а именно - опитът в сходни дейности. Отстраненият участник-обединение е декларирал, че ще

използва капацитета на третото лице за доказване на критерия за опит. Не е налице волеизявление на участника, че третото лице притежава качеството на подизпълнител.

В чл. 65 и чл. 66 от ЗОП законодателят е уредил институтите на „третите лица“ и на „подизпълнителите“. Същите не се припокриват. В зависимост от конкретните волеизявления на участниците, а именно дали ще се използват „трети лица“ или „подизпълнители“, е необходимо да се определи и дължимото поведение на участниците и възложителя. В конкретната поръчка участникът изрично е декларирал, че ще използва трето лице, следователно не намира фактическа и правна основа доводът на комисията и на възложителя, че то е подизпълнител, а не трето лице.

В конкретната процедура са изпълнени са предпоставките по чл. 65, ал. 2 и ал. 3 от ЗОП - налице е изрично волеизявление, обективизирано в декларация, от която е видно, че третото лице е поело ангажимент да участва в част от предмета на поръчката. С прилагането на съответната декларация участникът е доказал също и че ще разполага с ресурсите на третото лице. Третото лице е доказало, че притежава опит, който надхвърля изискуемия. В чл. 65 от ЗОП законодателят не е изискал третите лица да доказват всички критерии за подбор, съгласно частта от поръчката, която ще изпълняват, а само тези, за доказването на които участникът се позовава на техния капацитет. В случая участникът се позовава единствено на опита на третото лице и третото лице е доказало изискуемия и необходим по ЗОП опит. Следователно не е налице основание за отстраняването на участника.

Установихме и случай на отстраняване, тъй като предложените основни експерти не фигурират в списъка от лица, с които участникът осъществява дейностите по строителен надзор, който е неразделна част от удостоверението за правоспособността му. Отстраненият участник е предложил екип за изпълнение на поръчката към техническата си оферта, с което е изпълнил изискването за осигуряване на основния екип от експерти. От една страна в документацията за участие не е определено изискване всички експерти да са част от удостоверението за изпълняване на дейността по строителен надзор, а от друга към момента на подаване на офертата отстраненият участник не изпълнява дейностите от предмета на поръчката, за да се изисква лицата, с които участва в процедурата, да са включени в списъка към удостоверението за изпълняване на дейности по строителен надзор. Следователно участникът е отстранен неоснователно и на ново, липсващо в документацията по поръчката условие.

Неоснователно и на формално основание отстранен участник установихме в процедура, в която мотивите за отстраняване са свързани с това, че за техническите му предложения по обособените позиции е използвана бланка на друг проект, която е приложима само за обособена позиция № 1. Комисията и възложителят са приели, че начинът на изготвяне на техническите предложения от участника създава неяснота за коя позиция и по кой проект се отнасят. При проверката на техническите предложения на отстранения участник установихме, че същите са на бланка, в която като част от мерките за информация и публичност е посочено наименованието на проекта, по който се финансира дейността по обособена позиция № 1 на обществената поръчка. Независимо от това предложението за изпълнение на обществената поръчка по обособена позиция № 3 и изискуемите декларации изрично съдържат наименованието и предмета на съответната обособена позиция, както и финансирания проект, а именно - този по обособена позиция № 3. Следователно недвусмислено е кое предложение за коя обособена позиция и кой проект се отнася. Установеният формален пропуск в техническите предложения на този етап от процедурата не прегражда възможността на комисията да изпълни правомощията си по разглеждането на съответните документи и оценката им по същество. В конкретния случай допускането до оценка на офертата по

процедурата на отстранения участник не би довело до нарушаване на принципите на равнопоставеност и недопускане на дискриминация по чл. 2, ал. 1, т. 1 от ЗОП и не би довело до по-благоприятното му третиране спрямо останалите участници в процедурата.

Незаконосъобразно отстранени участници установихме в процедура за доставка, тъй като не са направили „конкретно предложение за изпълнение на поръчката, както се изисква от образеца на техническо предложение“; техническото предложение съдържа изцяло и дословно преповтаряне на изискванията относно параметрите на техниката, която следва да бъде доставена, което не може да се приеме за предложение за изпълнение на поръчката; не са посочени модел или марка на предлаганата техника. При преглед на указанията за подготовка на офертата от документацията установихме, че липсват указания за конкретизиране на техническите параметри на предлаганата техника, както и за посочване на модел или марка на офертираните артикули. Следователно техническо предложение, което се придържа стриктно към техническата спецификация, в т.ч. минималните технически параметри за всеки артикул и към общите изисквания на доставката, отговаря на изискванията на възложителя.

Случай на неоснователно отстраняване установихме в процедура, в която се изисква „доставка/ доставки на обзавеждане с общ обем не по-малко от 2300 бр.“ Възложителят е отстранил от участие в процедурата участник с мотиви, че не отговаря на цитирания критерий за подбор. Съгласно мотивите декларираните от участника дейности включват доставки на електроуреди, спално бельо и др., като тези артикули не могат да бъдат приети за „обзавеждане по смисъла на настоящата обществена поръчка“. В „минимални изисквания към технически и професионални способности“ от документацията не фигурира изискване, че доставките не могат да включват електроуреди и/или спално бельо. Също така не е дадена дефиниция на понятието „обзавеждане по смисъла на настоящата обществена поръчка“ нито в този раздел, нито в други части от документацията. Според обявените от възложителя условия няма ограничения относно вида на доставените артикули, нито забрана същите да са електроуреди. В допълнение, артикулите от предмета на обособената позиция са както мебели (легла, двукрили гардероби, маси и т.н.), така и тоалетни чинии, мивки за баня, смесителни батерии, енергоспестяващи тела (електрически уред), душ комплекти за баня, сифони и т.н. (артикули, които не са мебели). Комисията за провеждане на процедурата е променила критерия за подбор след отваряне на офертите. Обявеният от възложителя критерий е приложен от комисията по-рестриктивно без основание. Участникът е декларирал по изискуемия от възложителя начин необходимия брой доставени артикули за обзавеждане, като фактът, че някои от тези артикули са електроуреди или друг тип артикули, няма отношение към поставеното от възложителя изискване.

В поръчка за инженеринг мотивите на възложителя за отстраняване са, че участникът не разполага с валидна застраховка като проектант за изискваната категория строеж и не притежава опит в изпълнението на една услуга със сходен предмет. Възложителят в решението си е посочил, че подобна застраховка и опит в изпълнени услуги със сходен предмет са декларирани от подизпълнителя. Изтъкнал е, че същите не могат да се приемат като ресурс на трето лице по смисъла на чл. 65 от ЗОП, тъй като не са от материално естество и не са прехвърлими. В допълнение, в решението за избор на изпълнител възложителят е посочил, че в офертата не е наличен документ за поетите от третото лице задължения. При преглед на офертата на участника установихме, че той е доказал съответствието с изискването на възложителя, като се е позовал на капацитета на трето лице – подизпълнител, което отговаря на критериите за подбор съобразно дела и вида на дейностите от поръчката, които ще изпълнява - проектиране, авторски надзор, консултантски услуги по време на строителството, а именно - на изискванията за

застраховка за професионална отговорност за проектиране и за опит в изпълнени сходни услуги. В допълнение подизпълнителят е представил и доказателство за поетите от подизпълнителите задължения. Предвид изложеното, за участника не са били налице основанията за отстраняване.

В друга процедура участник е отстранен поради липсата на задължителен елемент от техническото предложение на участника – предложени срокове за изпълнение на всеки етап (дейност). Съгласно решение за одобряване на обявление за изменение или допълнителна информация от образеца на предложение за изпълнение на поръчката е отпаднало изискването за предложение на срокове за изпълнението на всеки етап/дейност. Следователно участникът е съобразил това обстоятелство при подготовката на техническата си оферта и е удовлетворил всички изисквания за съответствие на техническото предложение.

Същия тип нарушение сме установили и в поръчка, в която е отстранен участник поради несъответствие с изискванията за наличие на опит в изпълнението на дейности, идентични или сходни с предмета на поръчката. Съгласно документацията сходство е налице при изграждане и/или реконструкция и/или ремонт на пътища, улици; и/или изграждане и/или реконструкция и/или ремонт на тротоари и/или площади и/или пешеходни зони; и/или изграждане и/или реконструкция и/или ремонт на улични мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура в урбанизирана територия. В представения ЕЕДОП на участника е деклариран опит при благоустрояване прилежащите пространства на жилищен блок. Приложени са разрешения за строеж, констативни актове образец № 15, удостоверения за добро изпълнение и удостоверение за въвеждане в експлоатация на обекта. В представените документи е посочено, че участникът е изпълнил пешеходни алеи и бетонови тротоари. Изпълнените строителни дейности са сходни с предмета на поръчката, тъй като попадат в категорията на „изграждане и/или реконструкция и/или ремонт на тротоари“, съгласно указаното от възложителя. Следователно с представените документи е доказан изискуемият опит на участника.

Комисията неправилно е предложила офертата за отстраняване, като е посочила: „обстоятелството, че в рамките на обекта са изпълнявани отделни дейности /като позиции в КСС/ като „изпълнение на бетонови бордюри“ или „полагане на настилка от асфалтобетон“ не могат да заместят цялостното изпълнение на строителни дейности за изграждане и/или реконструкция и/или ремонт на пътища, улици; и/или изграждане и/или реконструкция и/или ремонт на тротоари и/или площади и/или пешеходни зони; и/или изграждане и/или реконструкция и/или ремонт на улични мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура в урбанизирана територия“. Изложеният мотив не е обоснован, тъй като от приложените към офертата доказателства липсват данни за частично изпълнение на строителните дейности. От описанието на извършените СМР по част „Пътна“ в издадения акт образец № 15 за един от обектите е посочено, че за тротоарните настилки са изпълнени: бетонова настилка, армирана с единична мрежа, хидроизолация /полиетиленово фолио/, трошенокаменна настилка и уплътнена земна основа, което съответства на цялостно изпълнение на изграждане на тротоар.

Специфичен пример за незаконосъобразно отстраняване установихме в процедура по доставка, в която комисията е поискала разяснения на основание чл. 104, ал. 5 от ЗОП и чл. 54, ал. 13 от ППЗОП във връзка с оферирания от участника срок от 1 ден. След преглед на разясненията комисията е приела, че липсва исканото пояснение как в рамките на 1 ден ще бъде изпълнена поръчката при съблюдаване на предложения план за изпълнение. Посочено е, че предложеният срок от 1 календарен ден не кореспондира с дейности, включващи процес на проектиране, изработка, съгласуване, оглед на място и изработка,

предвид което е налице несъответствие между предложения срок за изпълнение на поръчката и предвидения начин за изпълнение, чрез представения план за управление на процеса на доставка. Комисията се е позовала на правилото, че разясненията не могат да водят до промени в техническото предложение на участниците и е недопустимо „подобряване“ или „преправяне“ на офертата с цел съответствие на предвидения начин на изпълнение и предложения срок от 1 календарен ден, поради което е квалифицирала офертата като неподходяща по смисъла на § 25 от ДР към ЗОП. На второ място комисията е приела, че офертата и по двете позиции не съответства на предварително обявените условия на възложителя с мотив, че предложеният план за управление на процеса на доставка, освен че не кореспондира с предложения срок от 1 календарен ден, не отговаря и на минимално определеното от възложителя съдържание, тъй като липсват отделни компоненти в него.

Предметът на поръчката е за доставка и монтаж на обзавеждане и оборудване. Възложителят не е указал минимален срок за изпълнение на доставката. Мотивите на комисията не намират потвърждение от наличните в офертата данни. Възложителят не е обявил предварително условия, обстоятелства и/или критерии, чрез които комисията да има право да прави преценка дали предложеният от участника срок кореспондира с дейностите. Предвид липсата на минимален допустим срок за изпълнение на дейностите, комисията неоснователно е предложила този участник за отстраняване. По второто основание за отстраняване установихме, че планът за управление на процеса на доставка е със съдържание, което напълно отговаря на изискванията на възложителя от техническата спецификация. Следователно не е налице твърдяното от комисията и възложителя противоречие с изискванията. Налице е и съответствие между конкретните технически предложения в офертата на този участник и предложените от него срокове за доставка и монтаж.

Случай на неоснователно отстраняване установихме в процедура за одит. Мотивите за отстраняване на участника са, че е поставил допълнителни изисквания към възложителя в противоречие с изискванията по поръчката, а именно - да получи съгласие от страна на възложителя, че той потвърждава и разбира своята отговорност. Отбелязано е също, че са поставени „допълнителни изисквания за формата на изготвяните отчети и документацията по проекта, които следва да отговарят на желанията на икономическия оператор, а не на указанията на оперативната програма, което по същество е искане за промяна на техническата спецификация, която не подлежи на такава.“.

В „Индикативната програма за управление на ангажимента и одиторски процедури“ участникът е планирал извършването на ангажимента да премине през три основни етапа, първият от които е: запознаване с изискванията на ангажимента и постигане на разбиране относно неговата специфика и постигане на съгласие с възложителя относно условията на ангажимента. В този етап участникът е заявил, че следва да получи съгласието на възложителя, че той потвърждава и разбира своята отговорност по отношение на ангажимента и е съгласен да изготвя отчети и справки в съответствие с изискванията на участника така, че да улесни работата по проекта и др.

Цитираните изисквания за постигане на съгласие от възложителя относно неговата отговорност при изпълнение на одитния ангажимент и условията, свързани с тях, са в съответствие с Международен стандарт за свързани по съдържание услуги (МСССУ) 4400. Следователно и доколкото възложителят е изискал участниците да се съобразяват с международните одиторски стандарти, поставените в техническото предложение условия не противоречат на изискванията в спецификацията. Офертата в тази ѝ част отговаря на изискванията на възложителя и не е налице основание за отстраняване на участника.

В „Индикативната програма за управление на ангажимента и одиторски процедури“ от офертата се съдържа описание на заключителна фаза на ангажимента – докладване и заключителни процедури. За изпълнението на тази фаза участникът е описал съдържанието на докладите, които ще бъдат изготвени в резултат на междинна и окончателна проверка по ангажимента за договорени процедури. От описанието е видно, че докладите са със съдържание, което напълно отговаря на изискванията на възложителя от техническата спецификация.

В процедура за услуга възложителят е изискал участниците да разполагат с експерт, който притежава умения и знания, свързани с изграждането и поддръжката на системи за оповестяване. Възложителят е отстранил участник с мотива, че предложеният експерт притежава опит в областта на оповестяване на потребители при нарушение на информационната сигурност и няма или не се доказва опит със системите за ранно предупреждение и оповестяване на органите на изпълнителната власт и на населението за осигуряване на надеждна защита при бедствия. При отсъствие на легална дефиниция на понятието „системи за оповестяване“ и тъй като възложителят не е уточнил, че изискването се отнася само до опит със „системи за оповестяване при опасност или настъпило природно и/или антропогенно бедствие“, придобит при „органите на изпълнителната власт и населението“, отстраняването на посочения участник е неоснователно.

В документацията за участие по друга процедура възложителят е пояснил, че ключов персонал е екип, съставен от посочените в критерии за подбор задължителни експерти и от допълнителни ръководни експерти по усмотрение на участника /ако такива се предвиждат в техническото предложение/. Участник е отстранен неоснователно с мотиви, че е предвидил допълнителен неключов персонал - експерт „вътрешен контрол“, като същият е посочен в организационната схема на заинтересованите в изпълнението страни, но не са описани неговите задължения и отговорности. В документацията за участие посочване на информация за заемана длъжност, задължения и отговорности се изисква за ключовия персонал, а не за неключовия персонал на изпълнителя.

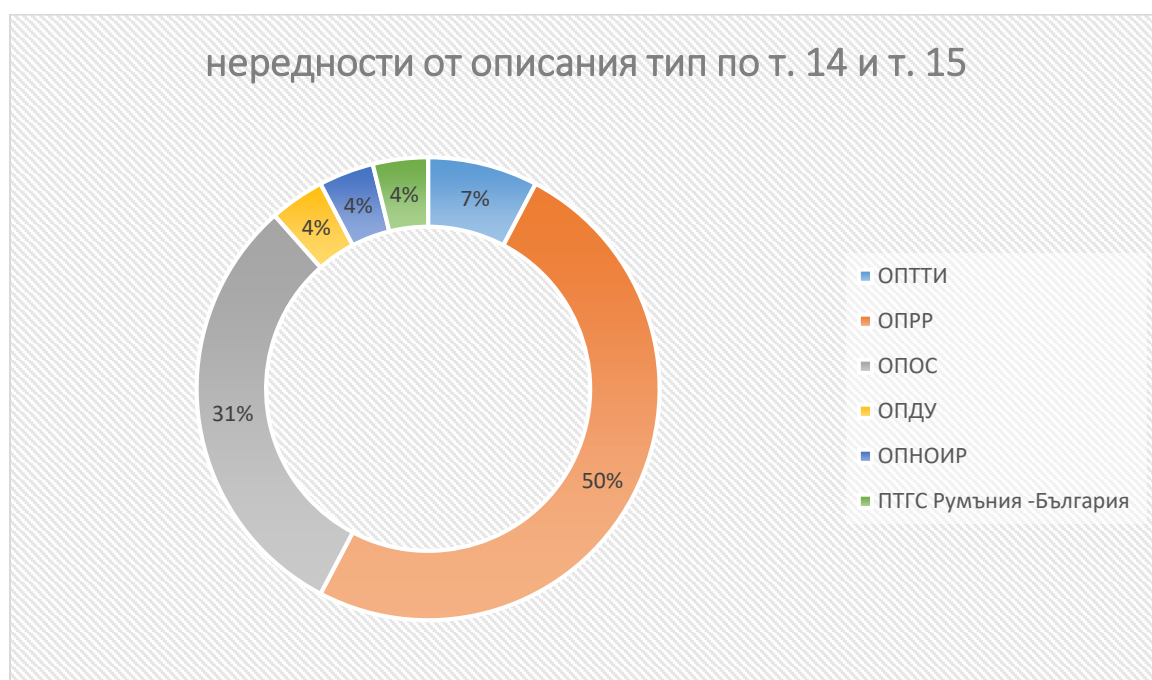
При възлагане на процедура за строителство участник по една от обособените позиции е отстранен на основание чл. 107, т. 2, б. „а“ от ЗОП с мотива, че е представил оферта, която не отговаря на предварително обявените условия за изпълнение на поръчката и е неподходяща по смисъла на § 2, т. 25 от ДР на ЗОП, тъй като е представено техническо предложение, в което броят и продължителността на влаковете и електрически „прозорци“, посочени в технологията за изпълнение на строителните дейности, не съответстват на броя и продължителността на посочените влакове и електрически „прозорци“ в работния график. Въпреки това от офертата на участника е видно, че такава несъответствие, констатирано от комисията за оценка на офертите, не е налично. Посочените като брой и продължителност влакове и електрически „прозорци“ в технологията за изпълнение на строителните дейности съответстват на представените като брой и продължителност влакове и електрически „прозорци“ в работния график.

В друга процедура за строителство участник по една от обособените позиции е отстранен поради несъответствие на техническото предложение с изискванията на възложителя. Според мотивите на комисията предложената организация на строителния процес не отговаря на минимално изискуемото съдържание на възложителя, тъй като не са описани дейностите по изграждане на временни пътища и приобектови офиси, на съгласуване на площадки за депониране и на охрана на обекта и материалите. Всички тези обстоятелства и реквизити обаче са налични в техническото предложение на участника. Така техническото предложение от офертата на същия съдържа минимално изискуемото

съдържание съгласно документацията и изводът на комисията за несъответствие на техническото предложение е неправилен.

Участник в процедура за услуга е отстранен, тъй като офертата му не отговаря на условията за възлагане на поръчката относно формата на представяне – за ръководителя на проекта е представен документ за информация на чужд език без превод на български език. За посочения ръководител на екип обаче е представена референция на български език от друг получател на услуга, от която е видно посоченото в англоезичния документ обстоятелство. В този смисъл това обстоятелство следва да се счита за доказано и без документа на английски език. Вместо да допусне офертата на участника до оценяване, комисията е предложила същата да бъде отстранена.

Установени са 27 случая на нередности от описания тип по т. 14 и т. 15 от Насоките на ЕК по следните оперативни програми:



2.3. недостатъчна одитна следа за възлагане на обществената поръчка

При извършена проверка установихме, че възложителят е предоставил четири разяснения по документацията за обществена поръчка. В хода на проверката и до приключването ѝ не бяха представени доказателства за постъпилите искания за разяснения, на които възложителят е отговорил. В резултат на липсата на съответните документи не е възможно да се установи дали възложителят е отговорил на всички въпроси от исканията за разяснение, както и дали е дал отговор в законоустановения срок.

При друга проверка – на изпълнението на договор с предмет „закриване и рекултивация на общинско депо за твърди битови отпадъци“, бяха представени актове за поредица от спирания на строителството. Не бяха представени в пълнота доказателства, обосноваващи продължителността на спиранията и невъзможността за изпълнение на строителните дейности. Същевременно установихме противоречивата информация в част от протоколите и данните по справките на НИМХ към БАН и не бе налице документална проследимост относно невъзможността да се изпълняват строителните дейности, т.е. има фактическо удължаване на срока и за изпълнителя са възникнали

ползи, които не са били известни на останалите участници в процедурата. Възложителят не е претендирал неустойки.

В друга процедура предмет по една от обособените позиции е доставка на специализирани автомобили. Възложителят е поставил изискване при доказване на съответствие с техническата спецификация участникът да представи документи, доказващи параметрите на декларираните (посочените) технически данни на предлаганите от него МПС и специализираното оборудване като каталог/зи и/или брошури от производителя. За два от автомобилите, предмет на доставка, са поставени изисквания – за габарити и заден ъгъл на проходимост за единия, съответно за монтирана лебедка с теглителна сила минимум 50 kN и максимална скорост за другия. В представените в офертата копия от брошури и чертежи не се съдържа информация за съответствието на предложените изделия с минималните изисквания по горепосочените четири критерия, съответно не е доказано съответствието на предложените автомобили с цитираните изисквания. Офертата на участника, избран за изпълнител, не отговаря на условията на възложителя за доказване техническите характеристики на предлаганите продукти чрез документи като каталог/зи и брошури на предлаганите автомобили. В протоколите от заседанията на комисията липсват данни да са събирани допълнителни доказателства, включително чрез проверки на информация в интернет, налична към момента на разглеждането на офертата на избрания изпълнител, за съответствието на предложените параметри с изискванията на възложителя. Не са осигурени адекватни доказателства, че избраният изпълнител по обособената позиция към момента на провеждане на процедурата и с приложените по нея документи и доказателства отговаря на цитираните минимални изисквания на възложителя. Следователно липсва одитна следа за съответствие на офертата на избрания изпълнител с изискванията на възложителя. Липсва документална проследимост по какъв начин комисията за оценка е извършила проверка дали посочените параметри на оборудването се доказват от представените в офертата на участника документи и въз основа на какви доказателства е приела, че участникът следва да бъде допуснат до оценка и да бъде определен за изпълнител.

При одитите през 2022 г. сме установили общо 3 случая:



2.4. изменение на офертата на избрания изпълнител при оценяването и/или подписване на договора с възложителя

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

В няколко процедури при подписването на договорите изпълнителите на се представили доказателства за съответствие с поставен критерий за подбор относно опита на участника и на предложените експерти. Например в поръчка за строителен надзор и оценка на съответствието участникът, избран за изпълнител, при подписване на договора за обществена поръчка е представил доказателства за изпълнени услуги по строителен надзор за изграждане/ ново строителство и/или основен ремонт и/или реконструкция и/или основно обновяване на обществени и/или жилищни и/или производствени сгради от категория по-ниска от категорията на обекта на поръчката. В това число част от опита се отнася до услуга, която не попада в референтния тригодишен период. В същата процедура при подписването на договора липсват доказателства за опит в изпълнение на услуга по оценка за съответствие на инвестиционните проекти. За експертите също не са налице данни и информация за опит в изпълнението на строителен надзор и оценка на съответствието на инвестиционни проекти на не по-малко от два подобни обекта (каквото е изискването на възложителя), както и за наличие на пълна проектантска правоспособност за съответната година на лицата.

В друга процедура за СМР избраният за изпълнител участник в ЕЕДОП е декларирал едно изпълнено строителство със сходен предмет, като при подписване на договора е представил удостоверения за добро изпълнение, които касаят специализирани строително монтажни работи за обекти, които не са сходни на изискваните от възложителя.

В поръчка за одит е предвидено ключовият експерт в областта на одита и ключовият експерт - юрист да притежават определен професионален опит съгласно изискванията на възложителя. При подписване на договора избраният изпълнител е длъжен да представи документи, които доказват изискванията на възложителя за опита на предложените експерти. При подписване на договора избраният изпълнител за двамата експерти е представил копия на дипломи, удостоверения за правоспособност и професионални автобиографии. Не са представени доказателства, които удостоверяват изискуемия от възложителя опит за двамата експерти. При прегледа на приложените документи отчетохме, че автобиографиите на експертите, изготвени от съответните физически лица, не притежават доказателствена сила и не могат да удостоверят декларирания в ЕЕДОП на участника опит на експертите юрист и одитор.

Нарушение от посочения тип установихме и в процедура, в която при подписване на договора за обществена поръчка за продължителността на опита експерт „хардуер“ са представени документи, но същите доказват опит с продължителност по-малка от изискуемата.

В друга процедура констатирахме липса на доказателства преди подписване на договор с предмет „оценка на съответствието на инвестиционния проект и упражняване на строителен надзор“ относно притежаване на правоспособност от експерта по част „Пътна“ и вписване в списъка на КИИП, каквото е изискването на възложителя.

Изпълнителят не е представил и данни за налична публично достъпна информация, че лицето е било вписано в списъка на КИИП към момента на сключване на договора.

Друг пример: в поръчка за изработка и доставка на рекламни и печатни материали е предвидено участникът да е изпълнил минимум две дейности с предмет, идентичен или сходен с този на поръчката; да разполага с екип от ключови експерти – ръководител, експерт дизайн и изработка и специалист предпечат, притежаващи необходимата професионална квалификация и опит, съответстващи на спецификата на поръчката, пряко ангажирани за изпълнението на услугата/доставката, с определени от възложителя минимални изисквания за образование и професионален опит; да притежава валиден сертификат за внедрена система за управление на качеството съгласно стандарта EN ISO 9001:2015, или еквивалентен. При подписване на рамковото споразумение, избраният изпълнител е длъжен да представи документи, които доказват и удостоверяват съответствието му с минималните изисквания с представяне на документи: списък на услугите, които са идентични или сходни с предмета на обществената поръчка, с посочване на стойностите, датите и получателите, заедно с документи, които доказват извършената услуга; списък на персонала, който ще изпълнява поръчката, както и документи, които доказват професионална компетентност на лицата; копие от валиден сертификат за внедрена система за управление на качеството в областта на предмета на настоящата обществена поръчка, съгласно стандарта EN 50 ISO 9001:2015, или еквивалентен. Констатирахме, че преди сключване на рамковото споразумение избраният изпълнител не е представил документите, удостоверяващи съответствие с поставените критерии за подбор. Въпреки че избраният за изпълнител участник не е представил предвидените в закона документи, възложителят е сключил рамково споразумение с него.

В друга открита процедура с предмет доставка и монтаж на специализирано технологично оборудване съгласно обявлението и документацията към поръчката е предвидено преди сключване на договора участникът, определен за изпълнител, да предостави „списък на доставките, които са идентични или сходни с предмета на обществената поръчка, с посочване на датите и получателите, заедно с документи, които доказват извършената/ните доставка/и“. Преди сключване на договорите по двете обособени позиции в обхвата на одитния ангажимент избраният изпълнител е представил документи, удостоверяващи изпълнени идентични или сходни доставки. При преглед на документите установихме, че са без потвърждение от получателя, а по отношение на друга услуга липсват документи, които доказват изпълнението ѝ. В допълнение съгласно представения към офертата отчет за приходите и разходите на участника, е видно, че дружеството не е реализирало приходи от продажби на продукция и стоки, а само от услуги. Този факт потвърждава, че за отчетния период на сключения договор участникът не е получил приходи от извършени доставки на стоки или продажби на продукция, какъвто е предметът на поръчката и какъвто опит участникът е следвало да докаже.

В посочените примери, въпреки че не са представени документи, които да доказват съответствието с критериите за подбор, са сключени договори със съответните изпълнители.

В друг случай определеният изпълнител е представил застраховка, обезпечаваща изпълнението под определения в документацията размер. Въпреки това страните са сключили договора. Преди приключване на нашата проверка ни бе представен запис на заповед за разликата до дължимия размер на гаранцията. Записът на заповед не е обявен като допустима форма за представяне на гаранция за изпълнение. В договора е записана

гаранция от 5 % или определена сума в лв., без клаузи относно възможност за обезпечаване на изпълнението чрез запис на заповед.

При обществена поръчка за услуга по контрол, управление, оценка на съответствие, строителен надзор и изготвяне на технически паспорти избраният за изпълнител участник е посочил в ЕЕДОП, че ще използва капацитета на други субекти, за да изпълни критериите за подбор, посочени в документацията. В офертата на участника са приложени декларации от четири физически лица, подписани в качеството им на трети лица в офертата на обединението. При подписване на договора за обществена поръчка не е установено наличие на удостоверения на органа по приходите – НАП, за липса на задължения за посочените трети лица. Въпреки че избраният за изпълнител участник не е представил предвидените в закона документи, възложителят е сключил договор за обществена поръчка с него в нарушение на чл. 112, ал. 1 от ЗОП.

В описаните случаи са допуснати промени в първоначалните условия на поръчките, които са съществени, тъй като изменението води до ползи за изпълнителя, които не са били известни на останалите участници и по този начин са нарушени принципите на равнопоставеност и недопускане на дискриминация.

При одитите през 2022 г. сме установили общо девет случая, подобни на описаните по-горе:



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 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 по този закон.

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

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

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

В някои от констатираните от нас нередности, свързани с изпълнението на договорите за обществени поръчки, се касае за спиране на изпълнението – напр. на строителни дейности, при което не са налични доказателства, които обосновават продължителността на спирането за съответния брой дни. Поради липсата на документи и/или други доказателства за наличието на фактическа невъзможност за извършване на строителни дейности, не е налице одитна следа, която да обоснове законосъобразното спиране на строителството.

През 2022 г. е констатиран следният случай: при процедура за доставка на медицинско оборудване в обявлението и документацията е посочен точен краен срок за извършване на доставките – 01.05.2021 г. Договор е сключен на 09.06.2021 г., след изтичане на крайния срок, като заедно с договора е сключено допълнително споразумение, в което е предвиден нов срок за изпълнение – до 10.09.2021 г. По този начин е променен съществен елемент от условията на поръчката, като са въведени условия, които, ако са били част от процедурата за възлагане на обществена поръчка, биха привлекли към участие допълнителни участници или кандидати.

Пример за нарушение по т. 23 от Насоките срещнахме при проверката на изпълнението на сключен договор с предмет строителство. В договора е заложен срок за изпълнение на строителството от 40 календарни дни, считано от датата на влизане в сила на разрешението за строеж и завършващ с издаване на удостоверение за въвеждане на строежа в експлоатация. Същевременно изпълнителят е задължен от клауза в договора да внесе гаранция за добро изпълнение в размер на 5 % от стойността на договора за период не по-малък от 30 календарни дни от срока за изпълнение на договора. Проверката ни установи, че поради спирания и възобновявания на строителството, изпълнението на договора е удължавано, но периодът на действие на внесената гаранция за добро изпълнение не покрива целия срок, с който строителството е удължено. По този начин са изменени първоначалните условия, при които е проведена процедурата и е сключен договорът, като това изменение е от решаващ характер за интереса на икономическите оператори към процедурата. Стопанският баланс на договора е променен в полза на изпълнителя – обстоятелство, което не е могло да бъде известно на потенциалните участници в процедурата и в този смисъл нарушава чл. 116, ал. от ЗОП. В рамките на същия договор констатирахме и че срокът за извършване на строителните работи е удължаван неколккратно заради спирания и възобновявания на строителството, като едното спиране за период от 114 календарни дни е обосновано със забавена доставка на строителни материали. В рамките на проверката се установи, че изпълнителят е уведомил възложителя за това забавяне в доставката не към момента на влизане в сила на разрешението за строеж, а цели 7 календарни месеца по-късно. Не са представени други доказателства, че е налице обективна невъзможност за изпълнение на доставката в предложения от изпълнителя срок, нито че изпълнителят е положил необходимата дължима грижа за да бъде изпълнено задължението по договора в уговорения срок. Затова въпросното спиране на строителството е без обективно основание и срокът за изпълнение е незаконосъобразно удължен. Такава забава представлява съществена промяна в условията на поръчката и наличието на такива условия би привлякло различен кръг икономически оператори към участие във възлагането.

В процедура за доставка установихме, че в договора е посочен срок за изпълнение 1 ден от заявяване от възложителя. Този срок е бил включен в показателите за оценка, по които офертата е била оценена с максимален брой точки в съответствие с одобрената методика. При проверката установихме, че няма наличен документ за възлагане на дейността, т.е. документ, от който да е видна датата, на която започва да тече срокът за изпълнение съгласно условията на договора. Доставката е извършена по начин, който е различен от уговорения между страните и от обявения от възложителя при откриване на процедурата. Същата е извършена без писмо, заявка или друг документ от възложителя, от който да е видно кога започва да тече договорения срок за доставка. Следователно изпълнението е извършено по начин, който позволява забавено изпълнение от страна на изпълнителя, без това да ангажира отговорност за последния. Също така установихме, че протоколът за доставка не удостоверява годността на стоката за експлоатация и съответствието ѝ с техническите спецификации на възложителя, каквото е изискването съгласно договора. Констатирано е само, че доставеното обзавеждане е прието опаковано на адреса на възложителя. Страните по договора са се съгласили изпълнението да бъде извършено по начин, различен от договорения. Това изменение на първоначалните условия има пряко отношение към качеството на доставките, следователно засяга предмета на поръчката.

Пример за неизпълнение на договор е налице при променени условия, свързани с обхвата на дейностите – намаляване на обхвата им, без да е осъществено пропорционално намаляване на стойността на договора. С незаконосъобразното намаляване на обема на

подлежащите на изпълнение СМР са направени съществени изменения в договора за обществена поръчка. Намалването на обема на СМР, съчетано с липсата на пропорционално на неизпълнената част намаляване на цената на договора, представлява изменение, което води до ползи за изпълнителя, които не са били известни на останалите участници в процедурата.

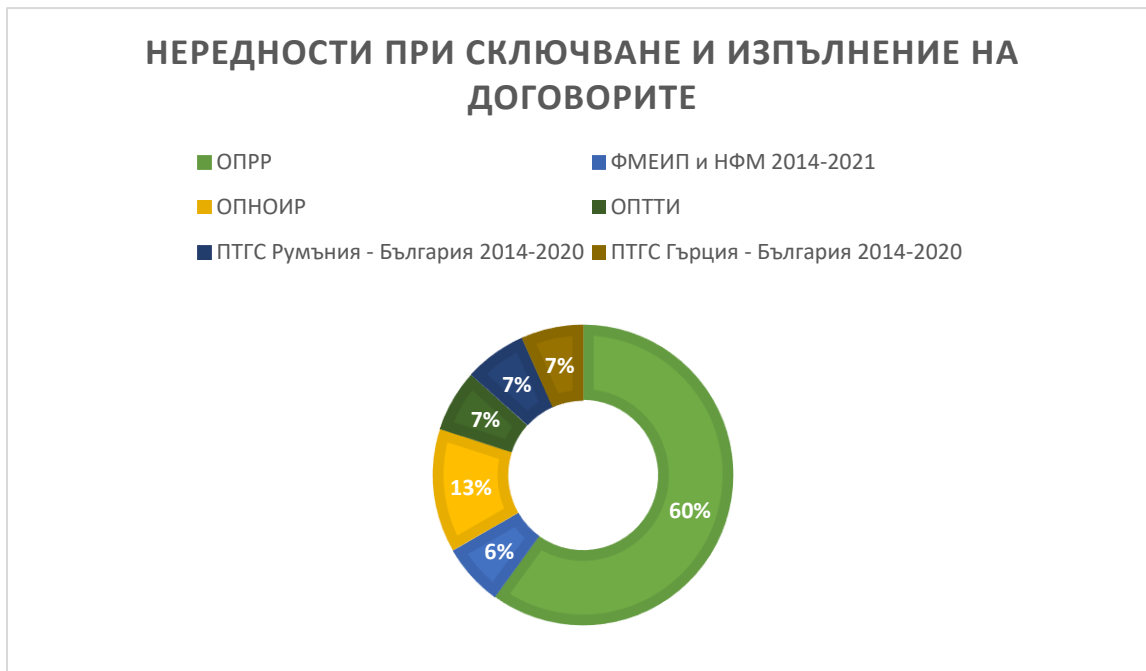
Незаконосъобразно изменение установихме при изпълнение на договор за доставка, при който част от доставеното оборудване не притежава технически характеристики, които съответстват на минималните изисквания на възложителя и предложени от избрания изпълнител в офертата му. Фактическите действия на възложителя, изразяващи се в приемане (в писмена форма, чрез подписване на приемо-предавателни протоколи) на продукти с променени и занижени или липсващи технически характеристики, но на първоначално договорената ценова стойност, представляват съществено изменение на договора. Променените условия на характеристиките за мощност, енергиен клас, резолюция, радиус на действие, скорост на центрофугиране, ако са били част от процедурата за избор на изпълнител, биха могли да привлекат към участие допълнителни участници, биха позволили допускането на други участници, различни от първоначално избрания, или биха довели до приемане на оферта, различна от първоначално приетата. Освен това изменението променя икономическия баланс на договора в полза на изпълнителя, тъй като от възложителя, поради неточното изпълнение на договорните задължения, не е ангажирана отговорността на изпълнителя за обезщетение (неустойка).

Друг пример за незаконосъобразно изменение на сключен договор за обществена поръчка: доставка на оборудване, което притежава по-лоши характеристики от предложените от избрания изпълнител. При анализа на информацията, свързана с изпълнението на договора, установихме, че, видно от данните в протоколите за приемане на доставките, избраният изпълнител е доставил артикули (биореактори), които не отговарят на изискванията в спецификацията, тъй като имат по-малък температурен обхват в режим на стерилизация от изискуемия. Анализирахме дали доставката на оборудването с по-лоши технически характеристики е съпроводено с промяна на цената по договора и установихме, че липсва пропорционално намаляване на цената по договора.

При обществена поръчка за услуга е посочено в документацията, че когато някой участник кандидатства по повече от една обособена позиция, за всяка се представят различни лица за ръководител на проекта и за ключовите експерти в екипа на изпълнение. Допълва се, че не се допуска член на ръководния състав да съвместява функциите на друг член на ръководния състав, както и че членовете на ръководния състав трябва да бъдат на разположение за целия период за изпълнение на проекта. Смяната на ключовите с такива, които не са включени първоначално в договора, се извършва само при условията, посочени в договора. По три от обособените позиции е избрано за изпълнител едно и също дружество. В рамките на изпълнение на договора по една от обособените позиции, възложителят е одобрил промяна в екипа по изпълнение на една от обособените позиции, като предложеният и одобрен нов експерт „проектиране“ е посочен и като ключов експерт „енергетика“ в екипа по изпълнение на друга от обособените позиции. Това противоречи на изискването на възложителя за всяка обособена позиция задължително да се представят различни лица за ключовите експерти. След извършената промяна избраният изпълнител не отговаря на условията на възложителя и е налице промяна на условията по поръчката. При изпълнението на поръчката е използван експерт, който не отговаря на условията към критериите за подбор на възложителя. Следователно изискванията относно несъвместимост на експертите по повече от една обособена позиция са били единствено за целите на подбора на

участниците, с което се нарушават принципите за равнопоставеност и лоялна конкуренция.

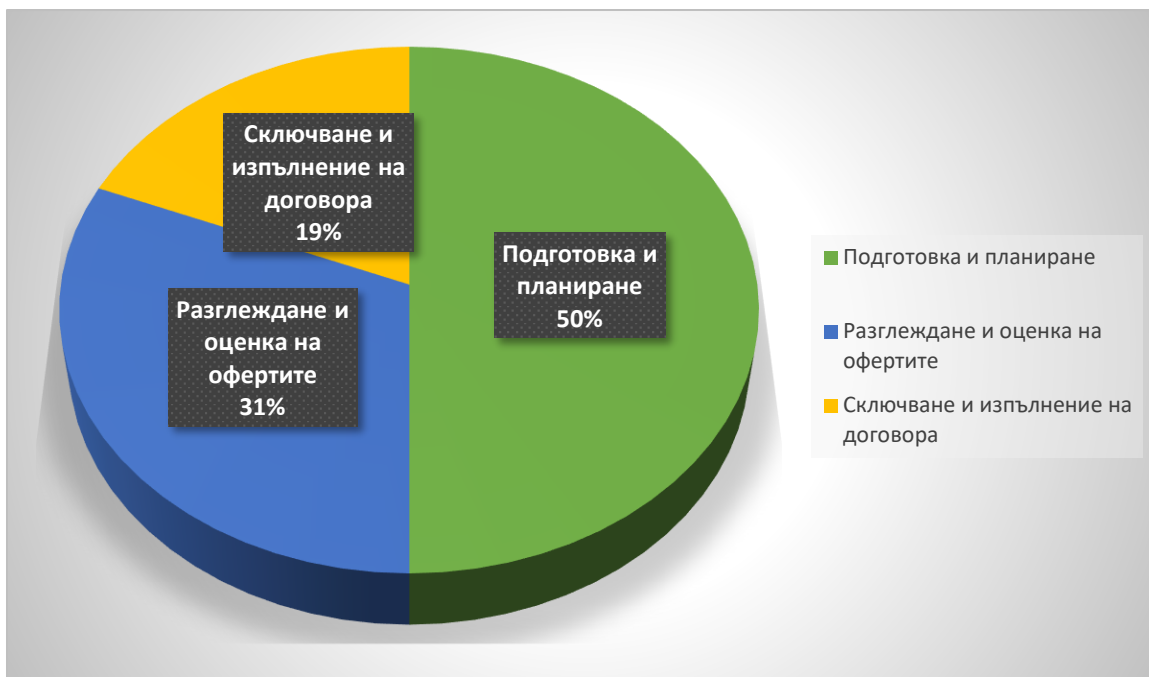
През 2022 г. Одитният орган е установил 15 нередности, свързани със сключването и изпълнението на договорите за обществени поръчки:



IV.2. ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ ПО ПРАКТИЧЕСКОТО РЪКОВОДСТВО ЗА ДОГОВОРНИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ВЪНШНИ ДЕЙСТВИЯ НА ЕС (PRAG)

В обхвата на извършените през 2022 г. одит на операциите и одит на системите (по ключово изискване 4) по Програмите за трансгранично сътрудничество „България – Северна Македония 2014-2020“, „България – Сърбия 2014-2020“ и „България – Турция 2014-2020“ са включени 28 проекта. По време на одитните ангажименти одиторите са извършили проверки на 70 процедури за избор на изпълнител, възложени по PRAG (версии 2016.0, 2018.0 и 2019.0), в т.ч. 11 местни открити тръжни процедури, 21 конкурентни договорни процедури и 38 избора на изпълнител с една оферта, в резултат на които са сключени 79 договора с изпълнители.

При извършените проверки Одитният орган е формулирал 15 констатации за нередности. Предложено е прилагане на финансови корекции върху разходите по 6 договори, сключени в резултат на проверени процедури по PRAG за възлагане на доставки, услуги и строителство. Тези нарушения не са били констатирани от Управляващия орган в процеса по верификация на разходите.



Информация за установените нередности се съдържа по-долу.

1. Грешки при подготовка и откриване на процедурата

Грешките при подготовката на документацията са приблизително 53,3 % от общия брой на установените отклонения при процедури за избор на изпълнител по практическото ръководство за договорни процедури за външни действия на ЕС (PRAG).

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

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

- Ограничения спрямо чуждестранните икономически оператори

Установихме условия, които са дискриминационни на база необосновано позоваване на национални изисквания. В поръчка с предмет строителство възложителят е изискал участниците да разполагат със застраховка „Професионална отговорност” по чл.171 от ЗУТ, без да е допуснал представянето на еквивалентен документ, съгласно законодателството на страната, в която участникът е установен. Изисква се и регистрация в Централния професионален регистър на строителя към Камарата на строителите в България – условие, свързано с национални изисквания за регистрация, без да е предвидена възможност за чуждестранните участници при подаване на оферта да представят еквивалентна регистрация съгласно законодателството на държавата, в която са установени.

В друга поръчка с предмет строителство възложителят е изискал участниците да разполагат с 2 служители с валиден лиценз за извършване на хидротехнически работи и дейности за контрол на ерозията и пороите, издаден от Сръбската камара на инженерите,

в съответствие със Закона за планирането и строителството на Република Сърбия, без да посочи, че изпълнението на изискването може да бъде доказано с еквивалентно удостоверение, съгласно национално законодателство на държавата, в която участниците са установени. Такова условие може да бъде поставено за избрания изпълнител преди сключването на договора, но не и за участниците към момента на подаване на оферта.

В процедура за доставка на автомобил възложителят е формулирал изискване за наличие на сервизна база в района на Одрин, Къркларели, Текирдаг или Истанбул. Изискването за местоположение на сервизната база към момента на подаване на офертата необосновано ограничава участието на лица, които разполагат със сервизна база, подходяща за изпълнение на предвидените гаранционни условия, но която се намира извън посочените от възложителя региони. Налице е ограничение на териториален принцип.

- Непропорционални изисквания относно професионалната квалификация и опита на експертите

В поръчка с предмет строителство на обект от четвърта категория, възложителя е изискал техническият ръководител да бъде лице с висше образование, квалификация инженер по пътно/транспортно строителство или еквивалент. Съгласно чл.163а, ал. 4 от ЗУТ, техническият ръководител на обектите от всички категории може да бъде строителен инженер, архитект или строителен техник. Условието не е пропорционално на предмета на възлагане и необосновано ограничава възможностите за участие на лица, които разполагат с технически ръководител – строителен техник или архитект с експертната и опита да извършват техническото ръководство на строителството.

В процедура за доставка на транспортни средства възложителят е изискал участниците да разполагат с най-малко 2 служители на постоянен договор, ангажирани с дейности, които са свързани с предмета на поръчката. Изпълнението на предмета на поръчката – доставка на транспортни средства, не зависи от това дали служителите са наети по безсрочен договор или е налице друг вид договорни отношения с изпълнителя. Изискването ограничава участието на икономическите оператори, които не разполагат с постоянно наети служители, ангажирани с дейностите, предмет на поръчката.

- Изисквания, водещи до неравно третиране на различните видове участници

В поръчка за строителство с предмет рехабилитация на речни корита възложителят е изискал участниците да притежават опит в изпълнено строителство за държавен орган, в качеството на възложител. Посоченото изискване е ограничително, тъй като способността на участника да изпълни предмета на възлагане не зависи от това дали възложител на изпълнените дейности е частна или публична организация. Също така възложителят е поставил изискване участниците да имат опит в рехабилитация на речни корита чрез използване на технология Alga. Изискването е нерелевантно към предмета на поръчката, тъй като техническите спецификации не съдържат Alga технологията като специфично изискване към вида на рехабилитационните работи на речните корита, нито има описание какво е разбирането на възложителя за такава технология.

Изброените отклонения са в нарушение на т. 2.6.11.1 от Практическото ръководство (версия 2019.0) и водят до ограничаване на достъпа на икономическите оператори до

конкретната процедура за възлагане, ограничават конкуренцията и нарушават основни принципи на европейското законодателство.

1.2. Нарушения при техническите спецификации и предмета на поръчките

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

При проверка на процедура за доставка на автомобили установихме, че заложените в техническата спецификация изисквания съответстват на техническите характеристики на конкретен модел и марка автомобили, което нарушава принципите на равнопоставеност и свободна конкуренция.

В резултат на извършените през 2022 г. проверки сме установили 2 случая на незаконосъобразна техническа спецификация, с което необосновано се ограничава участието на лицата в процедурата, т.е. налице е разубеждаващ ефект за потенциалните участници/кандидати в процедурата за възлагане на обществена поръчка.

2. Грешки, свързани с разглеждането и оценяването на офертите

Нередности по т. 14, т. 17 и т. 21 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.

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

В резултат на извършените през 2022 г. проверки сме установили 3 нарушения за избор на изпълнител, който не отговаря на предварително определените изисквания. Този тип нередности са в резултат на пропуски в работата на комисията, която има за задача да удостовери, че избраният за изпълнител отговаря, както на поставените от възложителя критерии за подбор, основания за отстраняване и други условия, така и че техническата му оферта съответства на техническите спецификации. Отклоненията в тази категория са по т. 14 от Насоките на ЕК.

Установили сме случай, в който при поръчка за строителство избраният изпълнител не отговаря на изискването за технически способности, а именно да докаже опит в изпълнена дейност за рехабилитация на обществени водни корита чрез Agla технология. Изискването се доказва с копия на сертификати за добро изпълнение или сертификати за окончателно приемане, издадени от надзора или съответния възлагащ орган, в които се сочи дали дейностите са извършени по професионален начин и дали са напълно завършени. При проверка на офертата на избрания изпълнител установихме, че участникът е представил копие от споразумение за бизнес-техническо сътрудничество, подписано между изпълнителя и друг икономически оператор (възложител на строителството) и копие от технически доклад, издаден от изпълнителя за извършените работи, придружен с резултати от лабораторни изследвания на водата. Липсват доказателства дали изпълнението на договора е одобрено/прието от възложителя на строителството или какъвто и да е документ от надзора на строителните работи. Избраният изпълнител не е доказал критерия за подбор и е следвало да бъде отстранен.

Изброеното отклонение е в нарушение на т. 2.6.11.1 и т. 5.3.3 от Практическото ръководство (версия 2019.0) и представлява изменение на критериите за подбор след отваряне на офертата, което води до некоректно допускане на офертата до оценка.

Установихме и случаи, в които техническата оферта на избрания за изпълнител участник не съответства на техническите спецификации. В поръчка за доставка на автомобил участникът е предложил товарна платформа с ширина 1470 мм вместо изисканата от възложителя ширина минимум 1600 мм. Комисията за оценка не е установила несъответствието и в резултат на това е сключен договор за доставка на превозно средство, което не отговаря на първоначалните условия.

-Конфликт на интереси с влияние върху резултата от процедурата за възлагане на обществена поръчка

Установихме 2 случая на конфликт на интереси, в които лицата, участващи в изготвянето на формуляра за кандидатстване по проекта и тръжните документации имат недеklarиран интерес по отношение на участниците в процедурите за възлагане на поръчки и избраните изпълнители. При проверката на проведена процедура за избор на изпълнител с една оферта установихме, че договорът е сключен с изпълнител, чийто служител е изготвил тръжните документации на поръчките по проекта, включително на проверяваната процедура. Посочените отклонения представляват нарушение на чл. 2 от Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове и т. 2.5.4 от Практическото ръководство, версии 2019 и 2020.

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

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

В резултат на извършените през 2022 г. проверки сме установили 2 нарушения за незаконосъобразно изменение на договорите за поръчка.

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

В поръчка за доставка на самосвал сме установили, че доставеният от изпълнителя модел самосвал не притежава изискуемата в техническата спецификация характеристика на двигателя „Tork 500 Nm@ 1200-1900 rpm”. Констатирани сме и случай на неспазване на срока за изпълнение на договора за поръчка, като е допуснато забавено изпълнение с 20,3 % от първоначално предвидения срок, поради неблагоприятни метеорологични условия. Планираната начална дата на строителството е посочена в обявлението за поръчка, а графикът за изпълнение, представен от изпълнителя като част от офертата му, предвижда изпълнение на работите за 5 месеца, т.е. изпълнителят е могъл да предвиди, че периодът на изпълнението на строителството ще обхване и характерните за съответния сезон метеорологични условия. Допуснатите изменения са довели до ползи за изпълнителя, които не са били известни на останалите участници в процедурата, както и на заинтересованите от поръчката, но не участвали икономически оператори. Установеното е в нарушение на т. 2.11.1 от Практическото ръководство, версия 2019 и представлява незаконосъобразно изменение на договора за обществена поръчка.

IV.3 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ИЗВЪН ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ

В резултат на извършената одитна дейност през 2022 г. Одитният орган е установил 66 нередности, които не са свързани със спазването на правилата за избор на изпълнител. По оперативни програми разпределението на нередностите е следното:



1. Нередности от категорията Недопустими разходи.

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

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

В Общите условия към административните договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по програмите е заложено, че бенефициентът трябва да изпълни проекта с грижата на добър стопанин, при спазване на принципите за добро финансово управление (икономичност, ефикасност и ефективност), публичност и прозрачност; свободна и лоялна конкуренция, в съответствие с най-добрите практики в съответната област.

С оглед на горното всеки разход, който е извършен в нарушение на условията за финансиране, се квалифицира като недопустим.

В рамките на проверките си установихме случаи на превишаване на тавана от 2% за разходите за организация и управление, включващи разходи за възнаграждения за лица, пряко ангажирани с дейности по управлението и/или изпълнението на проекта, който е заложен в насоките за кандидатстване по процедурата. Друг пример е превишаването на максималния размер на непредвидени разходи за строително-монтажни работи, предвиден в чл. 7, ал. 2, т. 2 от ПМС № 189 от 2016 г., като поставеният праг е до 10 на сто от общите допустими разходи за строително-монтажни работи по проекта. Установили сме и недопустими разходи за заплащане на цена по договор за организиране и провеждане на семинар, без да е била ясна продължителността на семинара, броят участници, кафе-паузи и т.н., които изисква възложителят по договора.

При проверките си установихме случай на неправилно определена категория на предприятие по реда на ЗМСП - получателят на безвъзмездна финансова помощ декларира, че е независимо средно предприятие, но при извършената проверка се установява свързаността му с чуждестранно юридическо лице, определено като голямо предприятие. От направения анализ е видно, че предприятието, получател на помощта, е голямо предприятие и следователно е недопустимо за подпомагане, съгласно одобрената схема за малки и средни предприятия. В други два случая получатели на инвестиция чрез финансов инструмент се оказват недопустими предприятия – в единия случай основната дейност на предприятието е свързана с експорт, която прави разходите недопустими по програмата, а в другия случай получателят е извън целевата група лица, допустими за финансиране. Констатирали сме редица случаи на изплатени разходи за възнаграждения, които не са изчислени спрямо действително отработените часове. По този начин са отчетени по-малко часове, а са изплатени възнаграждения за повече. Разликата представлява неоснователно верифициран, респ. деклариран разход за възнаграждение. В други случаи пък е начислено и изплатено възнаграждение на служители при завишен размер на часова ставка, което не отговаря на изискванията на Регламента за изпълнение по съответната програма. Среща се изплащане на възнаграждение за период, който е извън срока на действие на индивидуалните договори на ангажираните лица. Констатиран е и случай, при който са верифицирани разходи за персонал, които са включени два пъти към преките допустими разходи за персонал. Тъй като преките разходи за персонал въз основа на които следва да се изчислят непреките разходи са изчислени неправилно, общата стойност на допустимите непреки разходи за управление на програмата е завишен. Констатиран е и случай на разходи за персонал и осигуровки, при който действително изплатените суми са на по-ниска стойност от действително дължимите. В друг проект на двама от членовете на проектен екип, които са и държавни служители, са изплащани допълнителни възнаграждения към тяхната основна месечна заплата, в противоречие с правилата на Постановление на Министерския съвет № 189 от 2016 г. за определяне на националните правила за допустимост на разходите.

Констатиран е случай на грешка при изчисляване на обща цена по договор, която не е установена, в резултат на което е верифицирана по-висока стойност спрямо реалната – частта от верифицираната сума, която надвишава реалната цена, е недопустим разход.

Срещат се и грешки в разходите за здравни и осигурителни вноски – например когато бенефициентът е определил поисканите за възстановяване разходи за здравни и осигурителни вноски на база месечната часова ставка на съответното лице и отработените от него часове за периода. Използваният подход не отчита, че за

определени служители общата стойност на трудовото възнаграждение превишава максималния осигурителен доход. В друг случай пък отчетените разходи за заплати и осигуровки са в по-голям размер заради корекция на изплатена вече заплата на служител, а в трети – заради изчисляване на отпуск по болест на един от експертите.

Проверките ни установиха и случай, при който за констатирано нарушение в областта на обществените поръчки е издадено решение за налагане на финансова корекция, но за разходите по засегнатия договор корекцията не е приложена и същите са сертифицирани в пълен размер.

В практиката срещнахме случай, в който според условията на процедурата допустимите разходи по проект, които се финансират, се намаляват предварително при отчитане на потенциала на проекта да генерира нетни приходи през определен референтен период, който обхваща както периода на изпълнение на проекта, така и периода след приключване на неговото изпълнение. Удостоверяването на размера на допустимите разходи всяко проектно предложение се придружава от финансов анализ. Установихме, че към подаденото от бенефициента проектно предложение са приложени финансов план и финансов анализ, но са изготвени за времеви хоризонт от 10 години, а не за 15-25 години – референтен период за съответния сектор.

През 2022 г. са констатирани общо три случая на превишаване на определения в чл. 132 на Регламент (ЕС) № 1303/2013, параграф 1 и чл. 62, ал. 1 от Закона за управление на средствата от европейските фондове при споделено управление 90-дневен срок от постъпване на искането за плащане, в който бенефициентът следва да получи сумата на допустимите публични разходи.

Има констатиран един случай на липса на администриране на нередност. По проект е налице нередност, свързана с решение на Управляващия орган за налагане на финансова корекция по договор с изпълнител в размер на 100% от разходите по договора. Одитният орган констатира, че разходите по засегнатия договор, включени в следващо ИП не са коригирани в процеса по верификация, тъй като решението за финансова корекция е издадено след решението за верификация. Нередните суми са коригирани в осмата счетоводна година. Установихме и два случая на извършване на разходи за изготвяне на документи по инициирани вече правни спорове – по същество това представляват разходи за решаване на спорове, т.е. недопустими за финансиране.

В практиката си през 2022 г. установихме четири случая на нередност, свързани с липсата на одитна следа. В един от тях на експерти, упражняващи функции по управление и контрол, е изплатено допълнително възнаграждение по часова ставка за извършена работа, която не съответства на изискванията на Наредбата за заплатите на служителите в държавната администрация. За допълнителните възнаграждения за постигнати резултати не е налице достатъчна одитна следа за индивидуалната оценка на служителите за постигнати резултати, както и за конкретните показатели и критерии за оценка за точно и в срок изпълнение на поставените задачи в съответствие с Наредбата за заплатите на служителите в държавната администрация и Регламента за изпълнение на програмата. Подобен случай е и липсата на одитна пътека по отношение както на отчетените, така и на действително отработените часове от експерти по друг проект.

Установихме случай на липса на информация в ИСУН за изпълнението на индикаторите по проекта, в нарушение на изискването на чл. 3, ал. 1 от Наредбата за определяне на условията, реда и механизма за функциониране на информационната система за управление и наблюдение на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове. Друга проверка пък установи, че за определен проект в ИСУН не е налице одитна среда за всички окончателни доклади за извършени от Управляващия орган проверки и проследяването им, както и за доклади от други контролни органи по проекта.

През изминалата година установихме редица случаи на разходи, извършени в нарушение на принципа на добро финансово управление. Установихме случай на ин-хаус възлагане на СМР, при който не е осъществен контрол за законосъобразност от УО относно начина на възлагане, изпълнение и начина на остойностяване на дейностите в бюджета на проекта. Срецнахме и пример за нарушение при договор за предоставяне на БФП, в който е заложен индикатор за брой на модернизирани институции, включително спортно училище и общежитие. Проверката ни установи, че индикаторът не е изпълнен, тъй като общежитието не е функциониращо и не се използва по предназначение, което води до непостигане целите на проекта в нарушение на принципа за устойчивост на резултатите. Друг пример за нарушаване на принципа на добро финансово управление са двата констатирани случая на договори за доставки, при които част от оборудването не е доставено, а друга не се използва, а стои на склад. В друг случай доставено оборудване за кухня се използва както по предназначение за училището-получател, така и за кетъринг услуги.

В проверките си констатирахме и случай на договор за доставка, при който следва да се представи декларация, издадена от компетентен орган, че всички стоки отговарят на изискванията за произход, както и да се посочи страна на произход. Плащания в изпълнение на договора не могат да бъдат извършени без представянето на посочената декларация. Въпреки това възложителят е направил плащане без да бъде издаден сертификат за произход. При договор за организиране и провеждане на събитие е установено, че същото е извършено в ситуация на извънредна епидемиологична обстановка, чрез използване на онлайн платформа и при минимално физическо присъствие. Въпреки това е изплатена цялата уговорена по договора сума, в противоречие с принципа за добро финансово управление. В друг договор с предмет строителни и монтажни дейности констатирахме, че посочената в съответния акт доставена и монтирана настилка не съответства, а и превишава като площ действително положената такава.

През 2022 г. установихме два случая на неправилно определена категория на предприятие:

- две дружества, извършващи дейност на един и същ пазар, разполагат с възможност да произвеждат широк спектър продукти, без това да изисква сериозни инвестиции, стратегически решения или забава във времето и следва да бъдат третираны като един икономически субект по смисъла на чл. 4, ал. 8 от ЗМСП чрез общия си собственик. В следствие неправилно е определена категорията на предприятието по смисъла на ЗМСП и е получило процент на финансова подкрепа, приложима за друга категория предприятия;

- получателят на безвъзмездна финансова помощ декларира, че е независимо средно предприятие, но при извършената проверка се установява свързаността му с чуждестранно юридическо лице, определено като голямо предприятие. От направения анализ е видно, че предприятието, получател на помощта, е голямо предприятие и следователно е недопустимо за подпомагане, съгласно одобрената схема за малки и средни предприятия.

Установихме и случай на неспазването на задължението от страна на администратор на помощ да предостави нова помощ de minimis само след като е проверил, че с нея общият размер на помощта de minimis, отпусната на съответното предприятие, няма да достигне равнище, надхвърлящо съответния праг и че са спазени всички условия, установени в регламента. Не е осъществен и необходимия контрол за съответствие на предоставянето на минимална помощ съгласно чл. 32, ал.3 от ЗДП.

В проверките си през 2022 г. установихме три случая на нередности, свързани с неспазване на мерките за информация и комуникация. При проверка на досиетата при крайните получатели на подпомагане чрез финансов инструмент, установихме, че в някои сключени инвестиционни договори не са налични логата на Европейския съюз, ФМФИБ и съответната оперативна програма. Това е пропуск при спазване на изискванията на чл. 2 от Приложение XII „Информация и комуникация относно подкрепата от фондовете“ от Регламент (ЕС) № 1303/2013. Констатиран е и случай на непровеждане на процедура по ЗОП за възлагане на поръчка за дейности по информация и комуникация. В досието на проекта липсват документи, които да удостоверят, че са изпълнени задължителните мерки за информация и публичност, съгласно изискванията на договора за БФП.

Проверките ни установиха два случая, при които са изпълнявани разходи в хипотеза на конфликт на интереси.

В единия случай констатирахме, че проект се изпълнява от конкретен бенефициент община и партньори, сред които и фондация. С допълнително споразумение са определени дейностите и разпределението на отговорностите на конкретния бенефициент и партньорите по проекта. За една от фондациите споразумението е подписано от председателя на общото ѝ събрание. Същевременно, при подбор и оценка на кандидати за експерти за изпълнение на дейностите по проекта двама от членовете на оценителната комисия членове на същото общо събрание, а един от оценените кандидати е председателят на ОС. Няма как да се обоснове, че комисията е обективна и безпристрастна, тъй като двама от членовете ѝ са в пряка зависимост от единия от участниците. Така изборът и оценката на експерти за изпълнение на дейности по проекта са извършени в ситуация на конфликт на интереси. Наред с това, в резултат от работата на комисията е сключен трудов договор именно с лицето-председател на общото събрание на фондацията партньор. Лицето, определено за осъществява контрол върху назначения експерт, също действа в условие на конфликт на интереси, тъй като е член на същото общо събрание на фондация. Описаните действия са извършени в нарушение на изискванията на чл. 61 от Регламент (ЕС, Евратом) № 2018/1046 и при тяхното осъществяване не е гарантирано безпристрастното и обективно упражняване на задълженията на партньора по проекта.

Другият случай на конфликт на интереси е договор за услуга, сключен след пряко договаряне, между исторически музей – възложител, и физическо лице – изпълнител, което заема и длъжността директор на същото учреждение.

2. Нередности при физическо изпълнение на дейностите.

При проверките на място относно физическото изпълнение на проектните дейности са установени множество отклонения. Примери за такива от проверките ни през 2022 г. са:

- изградено депо за неопасни отпадъци в терен с голяма денивелация, без да са предвидени допълнителни отводнителни канали за пресичане на оттичащата се вода;
- при техническа рекултивация на депо за битови отпадъци - компрометирано земно легло под бетонови елементи на отводнителна канавка; разрушени фуги между бетонови елементи; разместени един спрямо друг бетонови елементи на отводнителна канавка, вследствие на неуплътнено земно легло под канавката; липса на достатъчен наклон, което води до натрупване в канавката на земни маси; наличие на множество битови отпадъци в близост до тялото на рекултивираното сметище, както и други;
- високопроизводително оборудване, придобито с подпомагане по оперативната програма, не е пуснато в експлоатация и не е използвано в технологичната верига на бенефициента за определен период. По този начин е нарушено изискването за дълготрайност на операциите. След проверката на място бенефициентът е инсталирал и подготвил закупената пещ за ползване;
- неработещи соларни инсталации, компрометирани участъци около тръби на отоплителни инсталации, огънати, скъсани, изкъртени и отлепени материали по конструкция, липсващи парчета от настилка, повредени механизми, некачествено поставени или преждевременно премахнати елементи и принадлежности при различни строежи;
- при ремонти на пътища - напуквания на горния асфалтов слой, деформирана оградителна система, липса на пътен знак, наличие на затревени банкети, непочистена събирателна шахта, наличие на паднали на пътя камъни, липсващи постоянни информационни табели.

Констатиран е и случай, в който при изпълнение на договор за услуга за изграждане на виртуален музей, резултатът от изпълнението няма виртуално съдържание и характеристики, посочени в техническите спецификации и не съответства на изискванията на възложителя. Структурата на изработения електронен продукт е променена в сравнение със спецификациите, а информацията, която съдържа е непълна или напълно липсва. Установен е и случай, при който се извършва разход за неизпълнена дейност в рамките на строителство – съгласно техническа спецификация се предвижда дейност по ремонт на съществуваща ограда. Дейността е отчетена с приемо-предавателен протокол, но при проверка на място се констатира, че няма изпълнение.

V. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Одитният орган задълбочено анализира причините за допуснатите от Управляващите органи пропуски при верификация на разходите, верифицирани и сертифицирани през седма счетоводна година и одитирани през 2022 г. В резюме те са следните:

- Изключителна сложност на предвидените в законодателството процедури за избор на изпълнител, които в максимална степен затрудняват задължените субекти;
- Компетентността на ангажираните служители и нуждата от постоянно подобряване на професионалната им квалификация;
- Значителен 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.

Предвид необходимостта от затвърждаване и повишаване на знанията и уменията на ангажираните служители в системата за управление и контрол на средствата от ЕС, през 2022 г. ИА ОСЕС продължи практиката си за споделяне на прилагания подход

В заключение, от изключително значение е осигуряването на подходящи и регулярни фокусирани обучения на бенефициентите и служителите, ангажирани в процеса по верификация. Тези обучения следва да са пряко свързани с действащия към момента ЗОП, спецификите на електронното възлагане на обществени поръчки и описаните в Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки на Европейската комисия от 14.05.2019 г. нередности и тяхното предотвратяване. 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. По този начин ще се минимизират рисковете от съществени пропуски с финансово влияние, които нарастват значително в последните години на допустимост на разходите за програмния период 2014-2020 заедно със засиления интензитет на изпълнение и плащане по програмите и съответно значително нарастване на обема на верифицирани разходи. За да се справят успешно с това предизвикателство, Управляващите органи следва да подобрят ефективността на контрола върху процедурите за обществени поръчки.

Считаме, че наред с други национални (например приложение Анализ на риска към Национална стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз, за периода 2021-2027 г.) и източници на ниво Европейски съюз (Годишният доклад по чл. 325 от Договора за функциониране на Европейския съюз на Европейската комисия), настоящият документ може да бъде ползван от Управляващите органи като помощен източник за предварително установяване на рисковете във връзка с проверките на управлението съгласно т. 2 на чл. 74 от Регламент 2021/1060 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.

Управляващите органи следва да установяват такива нарушения и своевременно да ги коригират. Съгласно регламентите за програмен период 2014-2020 коригирането на финансовото влияние на грешките, установени от националните органи, става без нетни загуби в рамките на годината (до издаване на годишните отчети и годишен контролен доклад към 15 февруари на съответната година).

Ако впоследствие ЕК или ЕСП установят допълнителни грешки с финансово влияние в разходите от представените отчети, финансовите корекции за тези грешки имат нетно измерение за държавата-членка.