



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

---

**АНАЛИЗ НА НЕРЕДНОСТИТЕ, УСТАНОВЕНИ ОТ ОДИТНИЯ ОРГАН ПРИ  
ИЗВЪРШЕНИТЕ ПРЕЗ 2023 ГОДИНА ОДИТНИ АНГАЖИМЕНТИ**

2024 г.

## Съдържание

<b>ВЪВЕДЕНИЕ</b> .....	4
<b>I. МЕТОД ЗА ПОДГОТОВКА НА АНАЛИЗА</b> .....	6
<b>II. СТАТИСТИКА</b> .....	7
<b>III. ПОДХОД</b> .....	9
1.1. Подход при проверките на проекти .....	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 .....	13
4. Подход за установяване наличието на индикатори за измами.....	13
<b>IV. УСТАНОВЕНИ ОТ ОДИТНИЯ ОРГАН ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ</b> .....	15
<b>IV.1 ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ПО ЗОП</b> .....	15
1. Грешки при подготовката и откриването на процедурите за възлагане на обществени поръчки .....	16
1.1. Незаконосъобразен избор на ред/вид процедура за възлагане на поръчка.....	17
1.2. Незаконосъобразно определяне на сроковете за получаване на оферти при и след откриване на процедурата .....	19
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 .....	30
1.6. Нарушения при техническите спецификации и предмета на поръчките .....	34
2. Грешки при разглеждане и оценяване на офертите .....	39
2.1. определеният за изпълнител участник не отговаря на първоначално обявените от възложителя изисквания.....	40
2.2. неправилно прилагане на определените от възложителя критерии за подбор, което води до неоснователно отстраняване на участници .....	44
2.3. използване на различни или допълнителни критерии за възлагане от одобрените от възложителя .....	48

2.4. недостатъчна одитна следа за възлагане на обществената поръчка.....	48
3. Грешки при сключването и изпълнението на договорите за обществени поръчки	49
<b>IV.2. ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ ПО ПРАКТИЧЕСКОТО РЪКОВОДСТВО ЗА ДОГОВОРНИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ВЪНШНИ ДЕЙСТВИЯ НА ЕС (PRAG).....</b>	<b>54</b>
<b>1. Незаконосъобразен избор на ред/вид процедура за възлагане на обществена поръчка.....</b>	<b>54</b>
2. Условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата.....	55
3. Нарушения при техническите спецификации и предмета на поръчките .....	56
4. Грешки, свързани с разглеждането и оценяването на офертите .....	57
<b>IV.3 НАРУШЕНИЯ ИЗВЪН ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ.....</b>	<b>58</b>
1. Нередности от категорията недопустими разходи.....	58
2. Неспазване на срока по чл. 132 от Регламент № 1303/2013 г. ....	59
3. Липса на одитна следа .....	59
4. Неспазване на принципа на добро финансово управление.....	60
5. Отклонения при физическото изпълнение на дейностите .....	60
<b>V. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ .....</b>	<b>61</b>

## ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият анализ съдържа информация за 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 и Кохезионния фонд, съответно докладвани на Европейската комисия за 2023 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.“*

*(съображение 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)*

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 подхода и 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 и примери на установени отклонения, заключение.**

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

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

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

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

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

Анализът на нередностите се базира на информацията от одитните доклади за извършените през 2023 г. от Агенцията одити на операциите за програмен период 2014-2020 основно по програми, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд.

### **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 резултатите от одитната дейност при проверките на процедурите за избор на изпълнител: обществени поръчки, както и избор на изпълнител от страна на бенефициентите, които не са възложители по Закона за обществените поръчки (ЗОП).

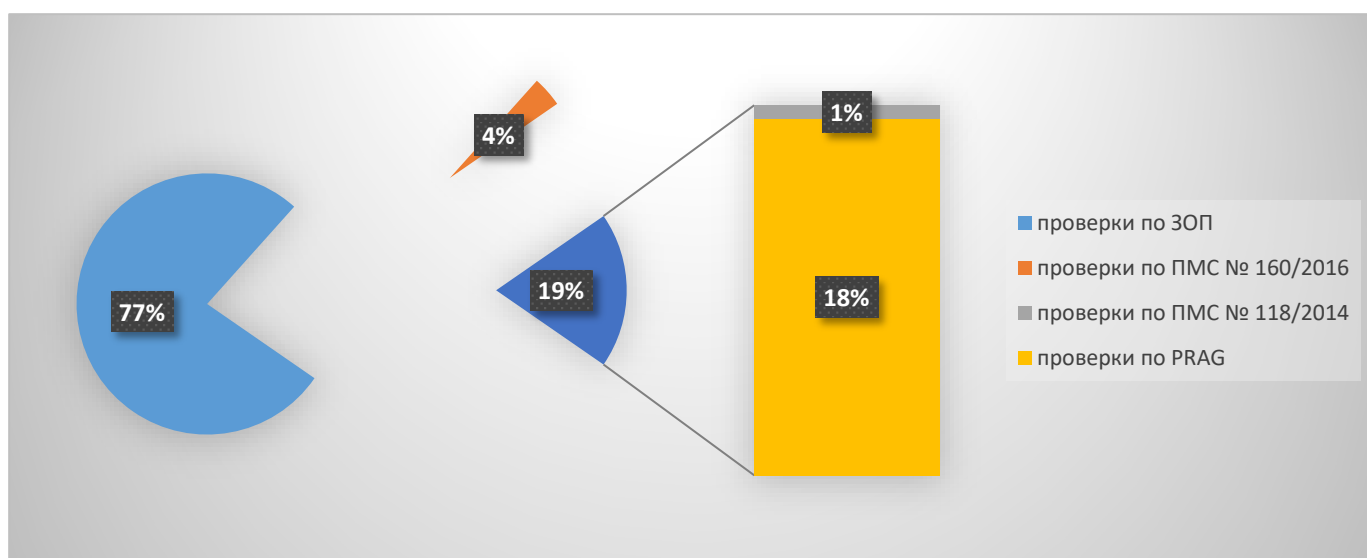
Установените от Одитния орган нередности са групирани по 23-те типа нередности съгласно Типологията на грешките, утвърдена от Европейската комисия, съответно Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г. (C(2019) 3452 final).

## II. СТАТИСТИКА

В обхвата на изпълнените одити на операциите през 2023 г. попаднаха 268 проекти по 15 Оперативни програми, програми за транснационално и трансгранично сътрудничество и финансови механизми.

Одиторите са извършили проверки на 426 процедури за избор на изпълнител, както следва:

- 328 проверки по ЗОП;
- 16 проверки по ПМС № 160/2016 г.
- 3 проверки по ПМС № 118/2014 г. и
- 79 проверки по Практическото ръководство за договорни процедури за външни действия на ЕС (PRAG).

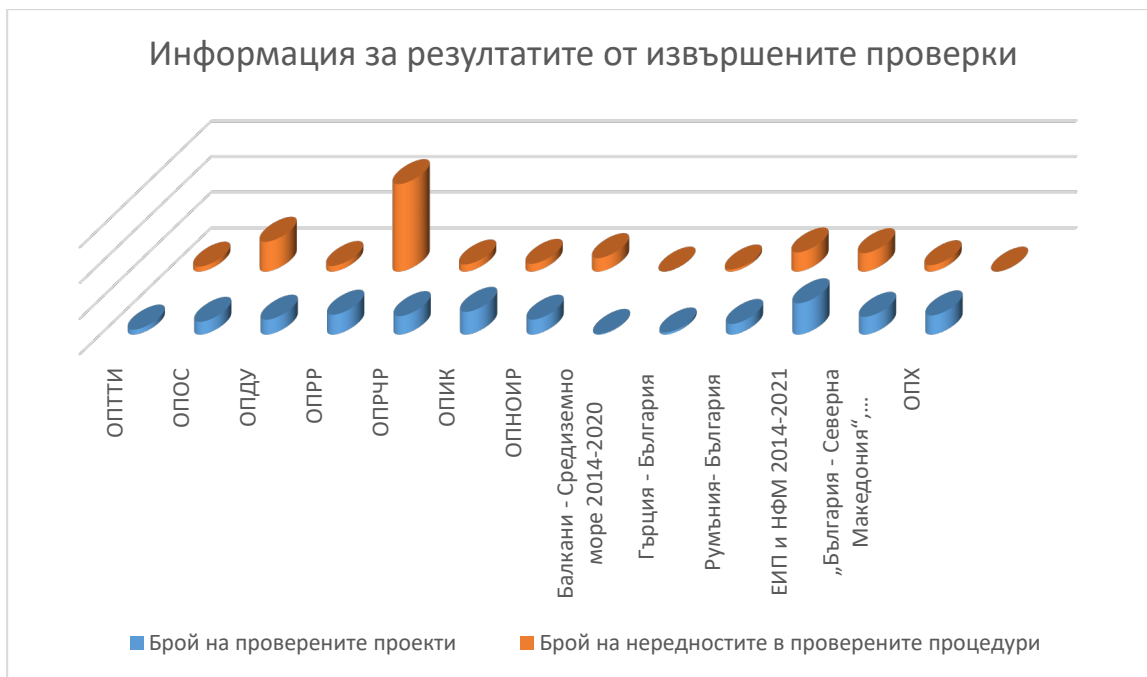


В резултат на извършените проверки Одитният орган е установил общо 285 нередности в 152 от проверените поръчки (в някои от поръчките броят на отклоненията е повече от едно). Предложено е прилагане на финансови корекции върху разходите по 93 поръчки проверени за възлагане на доставки, услуги или строителство. По тези възлагания нарушенията не са били констатирани от Управляващите органи в процеса по верификация на разходите, в резултат на което е установена грешка в одитираните разходи. Отклоненията извън областта на обществените поръчки са 78 на брой.

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

Програма	Брой на проверените проекти	Брой проверени процедури за избор на изпълнител	Брой на процедурите за избор на изпълнител с установени нередности	Брой на нередностите в проверените процедури	Брой на проверените процедури за избор на изпълнител с грешка в одитираните разходи	Брой на отклоненията извън процедурите за избор на изпълнител
ОП „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020	7	14	4	7	4	4
ОП „Околна среда“ 2014-2020	18	51	22	42	12	2
ОП „Добро управление“ 2014-2020	21	29	4	8	3	2
ОП „Региони в растеж“ 2014-2020	28	107	57	123	27	31
ОП „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020	26	9	5	10	5	5
ОП „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020	32	19	6	11	6	16
ОП „Наука и образование за интелигентен растеж 2014-2020“	21	32	12	19	3	9
Балкани - Средиземно море 2014-2020	1	1	0	0	0	0
Интеррег Гърция - България 2014-2020	3	8	3	3	3	1
Интеррег Румъния-България 2014-2020	15	33	14	27	8	6
Финансов механизъм на ЕИП и НФМ 2014-2021	44	44	18	26	15	2
ТГС „България - Северна Македония“, „България - Сърбия“ и „България - Турция“	25	79	7	9	7	0
Оперативна програма за храни и/или основно материално подпомагане	27	0	0	0	0	0
<b>ОБЩО:</b>	<b>268</b>	<b>426</b>	<b>152</b>	<b>285</b>	<b>93</b>	<b>78</b>





### 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 проекти

За оценката на допустимостта и редовността на извършените разходи по проект са приложени утвърдените контролни листове за проверки на проект (публикувани и на електронната страница на ИА ОСЕС), които обхващат всички рискови моменти по чл. 70, ал. 1, т. 1 - 8, 10 от ЗУСЕФСУ, включително спазване принципите на добро финансово управление, осигуряване дълготрайност на операцията и адекватна одитна следа, постигане на резултатите и индикаторите по проекта. Финансовото влияние на установените нередности е определено по Приложение № 2 към чл. 2, ал. 3 от Наредбата за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на 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.

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

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

## **2. Нередности**

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

Нередността като понятие е свързана с условията за възстановяване на разходите по проекти, финансирани със средства от ЕС. Съгласно чл. 2, параграф 3б 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 2023 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 относно избягването и управлението на конфликти на интереси съгласно Финансовия регламент (2021/С 121/01), Насоките за оценка на риска от измами и ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите на ЕК EGESIF 14-0021-0016/06/2014 (*Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures*), Ръководството за ролята на одиторите за предотвратяване и разкриване на измами (*Handbook „The role of Member States' auditors in fraud prevention and Detection for EU Structural and Investment Funds Experience and practice in the Member States“*), Информационна бележка относно индикаторите за измами във връзка с ЕФРР, ЕСФ и КФ (*Information Note on Fraud Indicators for ERDF, ESF and CF, COCOF 09/0003/00-18/2/2009*) и Насоките за установяване на конфликт на интереси в процедури за обществени поръчки на ОЛАФ (*Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions*), са водещи при преценката на наличие на съмнения за измама.

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

- индикатори за измама при конфликт на интереси: съгласно приложимата методология конфликт на интереси може да възникне, когато служител на възложителя (ръководител, член на комисия за провеждане на процедурата, служител, участвал в подготовката и/или провеждането на конкретната процедура за възлагане на обществена поръчка) има 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 резултат на направените проверки през 2023 г. Одитният орган е установил наличие на индикатори за измама по 22 проекта - случаите касаят 24 процедури за избор на изпълнител, 2 съмнения за конфликт на интереси и 4 случая на подозрение за съглашателство при офериране. За установените индикатори за измама („червени знамена“) са уведомени Европейската прокуратура и Прокуратурата на Република България.

#### **IV. УСТАНОВЕНИ ОТ ОДИТНИЯ ОРГАН ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ**

При изпълнение на одитните ангажименти сме констатирани и множество допуснати от бенефициентите нарушения, които са били установени и 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 3 раздела:

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

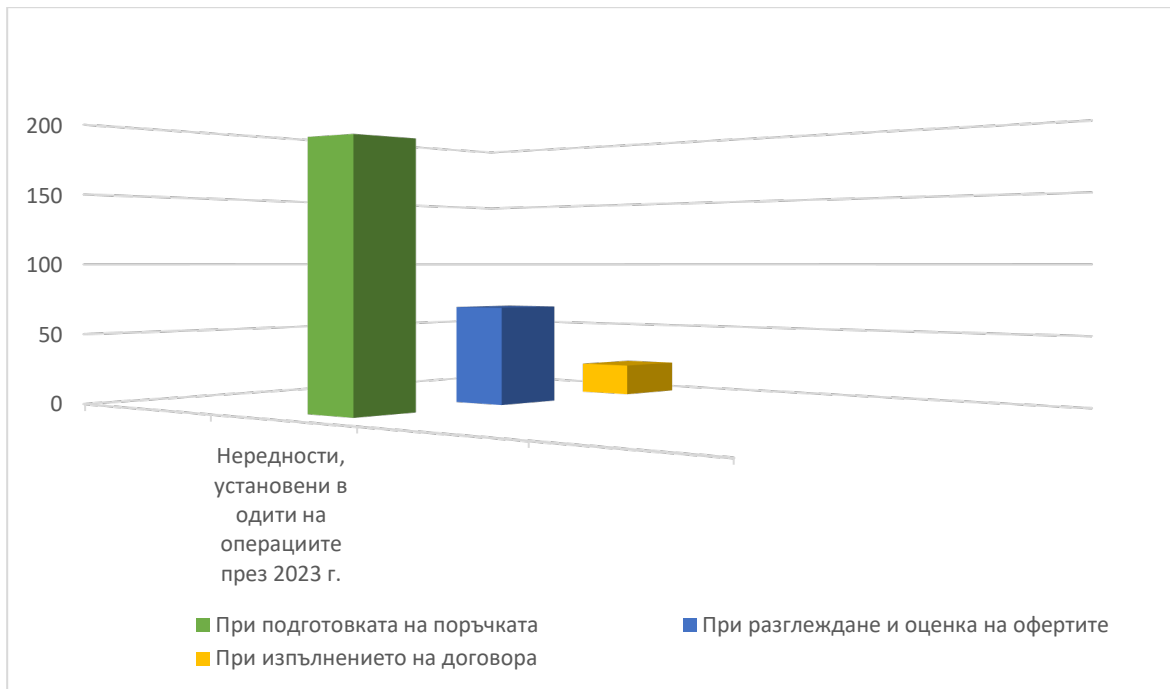
Следва да се отбележи, че в проверените процедури са налични повече от едно нарушение, като в съответствие с принципа за некумулиране на корекциите в докладите за резултатите от проверките сме препоръчали налагане на финансова корекция по засегнатия договор, съответстваща на най-тежкото нарушение. В случаите, в които Управляващият орган е установил същото нарушение или за друго отклонение е приложил финансова корекция, не е налице грешка в одитираните разходи, поради което Одитният орган само е констатирал нарушението, но не е направил препоръка за прилагане на финансова корекция.

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

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

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

Съотношението в броя на трите типа нередности, установени в рамките на одитните ангажименти през 2023 г. е следното:



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

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

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

**Грешките при подготовката на обществената поръчка, възложени по реда на ЗОП, представляват 67 на сто от общия брой на установените отклонения при възлагането на поръчки.**





Тези грешки могат да бъдат класифицирани по следния начин:

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

**Нередности по т. 1, 2 и 3 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.**

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

Незаконсъобразно разделяне на обществена поръчка е установено при проверката на директно сключени договори за услуги по териториално и градоустройствено планиране и развитие. Услугите се отнасят до един и същи обект, предметът им подлежи на изпълнение от правоспособни физически и юридически лица съгласно чл. 229 от Закона за устройство на територията и Закона за камарите на архитектите и инженерите в инвестиционното проектиране, предвид което възложителят е поставил еднакви изисквания към изпълнителя в изпратените покани за представяне на оферта, също така са подведени от възложителя под един и същи код от Общия терминологичен речник. Независимо, че са възложени по различно време в рамките на една година, услугите са свързани, като към момента на първото възлагане възложителят е имал информация за възникналата потребност от възлагане на останалите две услуги. Обстоятелството, че трите вида дейности представляват интерес на една и съща група икономически оператори се потвърждава и от факта, че едно и също лице е избрано за изпълнител. Следователно, дейностите представляват един предмет на обществена поръчка и подлежат на възлагане по реда, приложим за общата им прогнозна стойност. Предвид общата стойност на възложените услуги в случая възложителят е следвало да проведе процедура на публично състезание, вместо да възлага директно по отделно трите договора. При сключване на проверяваните договори, възложителят е приложил ред за възлагане, който е относим за по-ниски стойности, с което е нарушил чл. 21, ал. 14 - 16 от ЗОП.

Друг случай на незаконсъобразно разделяне на обществена поръчка установихме при проверката на директно възложена поръчка за услуга с предмет упражняване на авторски надзор за обект жилищна сграда. Изработването на технически проект е възложено на проектанта също чрез директно възлагане. Дейностите по проектиране и осъществяване на авторски надзор са отделни дейности, които не се извършват едновременно, но същите са

систематично свързани, тъй като са дейности във връзка с едни и същи инвестиционни проекти и се извършват от едни и същи лица – проектанти, следователно подлежат на възлагане по реда, приложим за общата им прогнозна стойност. Общата стойност на дейностите за проектиране и авторски надзор надвишава прага за директно възлагане, поради което възложителят не е спазил приложимия режим, свързан с осигуряване на публичност, прозрачност и възможност за конкуренция.

Установен е и случай на възлагане на строителни работи чрез обява за събиране на оферти по ЗОП, свързани с промяна предназначението на част от помещенията в сграда. С друго възлагане са извършени мерки за повишаване на енергийната ефективност на сградата - топлинно изолиране на външни стени, топлинно изолиране на таванска плоча и хидроизолация на покрив. Обект на интервенция и при двете поръчки е една и съща сграда, предметът и на двете възлагания е строителство по смисъла на чл. 3, ал. 1, т. 1 „а“ от ЗОП, като резултатът от строителните работи и по двете поръчки не е достатъчен сам по себе си да изпълнява икономическа или техническа функция. Потребностите от възлагане на строителни работи са възникнали в един и същи период от време. Съгласно приложимото законодателство дейностите по двете обществени поръчки представляват интерес на една и съща група икономически оператори, което се потвърждава и от факта, че едни и същи лица са участвали в двете поръчки. Възложителят е следвало да спази приложимият ред за възлагане на строителните работи с оглед общата им прогнозна стойност. Този ред трябва да се приложи, дори и да вземе решение да ги възложи по отделно.

Съгласно изискванията на чл. 46, ал. 1 от ЗОП при подготовката за възлагане на обществена поръчка възложителят преценява възможността за разделянето ѝ на обособени позиции. Когато реши, че не е целесъобразно разделянето на обществената поръчка на обособени позиции, в решението за откриване на процедурата възложителят посочва причините за това. При проверка на публично състезание по ЗОП установихме, че предметът на поръчката не е разделен на обособени позиции и същият включва изпълнението на строително-монтажни работи на три обекта със самостоятелни икономически и технически функции, разположени на три различни адреса. Поотделно всеки от обектите отговаря на изискването за „обособена позиция“ и следва да бъдат самостоятелен предмет на възлагане. Възложителят е изложил аргументи, че разделянето на предмета на поръчката на обособени позиции би било нецелесъобразно поради, тъй като създава реална опасност от възникване на прекомерни технически трудности при реализирането ѝ и от оскъпяването на отделните видове дейности. Посочил е, че едновременното участие на екипи и техника на различни изпълнители на обекта, би изисквало полагането на големи усилия и ангажирането на сериозни ресурси, както от страна на възложителя, така и от изпълнителите, за координиране на работата, обезпечаване на безопасни условия и осъществяване на контрол върху изпълнението. Изложените мотиви не касаят възлагането и изпълнението на дейностите по процедурата, тяхната специфика и обективната невъзможност за разделянето на предмета на поръчката в обособени позиции. Мотивите са свързани с трудности при координация и контрол върху различните строителни дейности и са насочени към субективни фактори, свързани с възложителя. Следва да отбележим, че преценката на възложителя за липсата на разделяне на предмета на обособени позиции е в неговата оперативна самостоятелност и е по целесъобразност, но тя е ограничена в рамките на общото изискване за спазване на основните принципи за равнопоставеност и недопускане на дискриминация и свободна конкуренция съгласно чл. 2, ал. 1, т. 1 и т. 2 от ЗОП.

При извършените през 2023 г. одити сме установили нередности относно реда за възлагане в общо 4 случая, както следва:

ОП „Региони в растеж“ 2014-2020	3
ОП „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020	1
ФМ на ЕИП и НФМ 2014-2021	1

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

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

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

Нарушенията попадат в две категории:

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

При проверките през 2023 г. пример от първата категория е следният: при проверка на открита процедура по ЗОП за услуга с предмет осигуряване на логистика по време на обучение установихме, че възложителят е определил срок за получаване на оферти, който е по-кратък от нормативно определения срок. Възложителят се е позовал на чл. 74, ал. 4 от ЗОП, а именно на обстоятелства, които изискват спешно възлагане на поръчката. При анализ на информацията и фактите констатирахме, че процедурата се провежда след предходна неуспешно възложена поръчка със същия предмет, като възложителят е имал възможност да предприеме действия за своевременното планиране и провеждане на нова процедура за възлагане на дейността по осигуряване на логистика, т.е. разполагал е с достатъчно време, без необходимост от спешно възлагане. Срокът за получаване на офертите е бил намален незаконосъобразно.

Разпоредбата на чл. 100, ал. 7 от ЗОП регламентира, че при внасяне на съществени изменения в условията на поръчката, които възложителят прави по собствена инициатива или по искане на заинтересовано лице, които налагат промяна в офертите на участниците, новият срок за получаване на оферти трябва да е съобразен с времето, необходимо на лицата да се запознаят и да отразят промените, но не може да е по-кратък от първоначално определения. Във връзка с неспазването на това задължение установихме следните нарушения, които попадат във втората категория нередности:

Констатирахме случай, в който възложителят с обявление за изменение или допълнителна информация е допълнил условията на поръчката с информация, свързана с обема на очакваното изпълнение, която не е била налична при обявяването на поръчката. С обявлението не е направена промяна в сроковете по процедурата. Възложителят не е изпълнил задължението си да удължи сроковете за провеждането на процедурата, тъй като

документацията е променена, без да е изпълнено задължението за обявяване на промяната по законоустановения ред и за удължаване на сроковете за провеждане на процедурата.

В друг случай възложителят е направил промяна в образеца на техническо предложение, която се отнася до начина на оферирание на сроковете за изпълнение на поръчката, като в първоначалния вариант срокът за изработването на инвестиционен проект е до получаване на разрешение за строеж, а след промяната - до приемането с приемо-предавателен протокол. Промяната е съществена, тъй като предопределя съдържанието на техническото предложение в частта относно края на срока за изработване на инвестиционния проект. Възложителят не е определил нов срок за получаване на офертите, с което е нарушил чл. 100, ал. 7, т. 1 от ЗОП.

В случаите на изменения, които предопределят съдържанието на техническите и ценовите предложения и кръга на заинтересованите икономически оператори, същите се преценяват като съществени. Затова способът за промяна, предвиден от закона, е обявление за изменение или допълнителна информация с удължаване на сроковете за провеждане на процедурата.

При извършените през 2023 г. одити сме установили общо 5 нередности относно сроковете за получаване на офертите, както следва:

ОП „Околна среда“ 2014-2020	1
ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020	1
ОП „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020	1
ОП „Региони в растеж“ 2014-2020	2

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

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

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

Отклоненията се проявяват в следните основни аспекти:

- свързани с непубликуване в обявлението за обществена поръчка на критериите за подбор и/или възлагане (и тяхната тежест) или на условията за изпълнение на поръчките или на технически спецификации на поръчката,
- липса на съобщаване/публикуване на разяснения/допълнителна информация.

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

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

изменение или допълнителна информация. Разпоредбата на член 33, ал. 5 от ЗОП забранява изменение на първоначално обявените условия на поръчката с разяснения.

При преглед на публикуваната на профила на купувача документация установихме, че в профила на купувача не са публикувани и/или липсва информация за: - описание на предмета на поръчката, включващо всички дестинации, до които следва да се осигури самолетен транспорт; - части от методиката за оценка, а именно тегловите коефициенти по два подпоказателя и конкретния начин за образуване на цената по обособената позиция; - приложимите образци на ценови предложения. Достъпът до тази информация е наличен единствено в специализиран софтуер, за който се изисква регистрация. Следователно заинтересованите лица не са имали на разположение минимално гарантираната им от закона информация за предмета и обема на поръчката, всички части на методиката за оценка и образците на оферти в частта за ценовото предложение.

В тази група нередности попада и случай на незаконосъобразно изменение на документацията за обществена поръчка с разясненията по нея. Съгласно чл. 33, ал. 5 от ЗОП с разясненията, които възложителят предоставя по постъпили искания за разяснения, не може да се въвеждат промени в условията на процедурата. На искане за разяснение относно дейността, предмет на изпълнение, възложителят е предоставил разяснение, с което е въвел промяна в условията на поръчката. С направеното разяснение възложителят е формулирал ново изискване за начина на изпълнение на дейността (в случая проверка на обучения), различно от публикуваните в документацията за обществена поръчка, без да е спазил нормативно установения ред за промяната им. Незаконосъобразното изменение засяга съществен елемент от обществената поръчка – предметът на поръчката, като изменените изисквания от техническото задание са различни от публикуваните в обявлението и в документацията за обществената поръчка. Изменението е свързано с различни аспекти от участието в процедурата и реализацията на договора, като цена, избор на експерти за изпълнение на поръчката и избор на инструментариум за извършване на предвидените по договора анализи.

Друг казус, свързан с изменение на документацията е възникнал при поръчка за изготвяне на обследване за енергийна ефективност, в която възложителят е поставил изискване всеки от предложените експерти в екипа да притежава висше образование или еквивалентно. На постъпило искане за разяснение възложителят е указал, че ще приеме и експерти, които притежават средно техническо образование. Информация за възможността изискуемите експерти да притежават средно техническо образование не е налична в публикуваната обява и документацията към нея. Направената с разяснението промяна касае изискванията за професионалната компетентност на експертите, т.е. критериите за подбор, като промяната е съществена. С разяснението възложителят от една страна незаконосъобразно е променил документацията за поръчката, а от друга е нарушил принципите за равнопоставеност, публичност и прозрачност, тъй като лицата, които са загубили интерес за участие в резултат на първоначално обявените условия, са поставени в неравностойно положение спрямо тези, които са запознати с променените условия по поръчката.

Установихме и случай на непълнота в обявлението и документацията за поръчка за осигуряване на експерти в екипа за управление на проекта, която се дължи на липсата на информация за обема на работата, която се очаква да извършат експертите. В конкретната хипотеза липсата на информация за обема на часове работа е пряко свързана с подготовката на ценово предложение, съгласно което участниците следва да оферират цена за час отработено време, както и обща цена. Пропускът е довел до това всеки от участниците да предложи различен брой часове, някои които са в порядъка от 472 часа и 2817 часа, което прави несъпоставими ценовите предложения. В резултат на непълнотата на информацията в обявлението и документацията относно обема на поръчката са получени различни оферти, като изборът на изпълнител не е направен в условията на равнопоставеност и прозрачност.

През 2023 г. установихме 5 нарушения от посочения по-горе вид:

ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020	1
ОП „Региони в растеж“ 2014-2020	2
ОП „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020	1
ОП „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020	1

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

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

Този тип нарушения са с най-големи финансови последици за бенефициентите предвид техния брой и размер финансова корекция. Свързани са с формулираните основания за отстраняване, критериите за подбор (годността (правоспособността) за упражняване на професионална дейност, икономическото и финансовото състояние, техническите и професионалните способности), критерия за възлагане, документите за доказването им, техническите спецификации, както и условията за изпълнение на поръчката.

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

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

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

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

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

Пример за подобно ограничение е поставен критерий за подбор участниците да притежават валидна застраховка „Професионална отговорност“ по чл. 171 от ЗУТ с покритие, съответстващо на обема и характера на поръчката или произтичащо от нормативен акт, а именно: минимална застрахователна сума за строител в размер на 400 000 лв., съгласно чл. 5,

ал. 2, т. 2 от Наредбата за условията и реда за задължително застраховане в проектирането и строителството.“ Критерият за подбор се доказва с представянето на заверено копие на застраховка „Професионална отговорност“ за строител с покритие съгласно Наредба за условията и реда за задължително застраховане в проектирането и строителството и доказателство за напълно платена премия, като при подаване на офертата участниците декларират съответствието си с критерия за подбор в представения ЕЕДОП. В обявлението и в документацията за поръчката липсва предоставена възможност чуждестранните икономически оператори да представят еквивалентна застраховка за професионална отговорност/еквивалентен документ, издаден от съответния национален орган в съответствие с чл. 171а, ал. 1 от ЗУТ.

В друга поръчка възложителят е поставил изискване участникът да е изпълнил през последните 3 (три) години, считано от датата на подаване на офертата, услуга с предмет, идентичен или сходен с този на поръчката. Под „услуга с предмет, идентичен или сходен с предмета на поръчката“ следва да се разбира: упражняване на строителен надзор при извършване на строителни дейности по рекултивация и/или закриване на сметище/а и/или депо/а за отпадъци, изграждане / рехабилитация на депа и на инсталации за предварително третиране на отпадъци, в т.ч. компостиращи и/или сепариращи инсталации, изпълнението на което е приключило с подписване на акт образец 16 за обекта. Съгласно поставеното условие, за да отговаря на условието участникът следва да има опит, придобит за обекти на територията на Р. България, приети с документи съобразно националната правна уредба. Възложителят не е предоставил възможност за доказване на опита чрез еквивалентен документ съгласно съответното чуждестранно законодателство и не е посочил как ще се приложи изискването спрямо чуждестранните участници/ експерти.

Друго ограничение е участникът да е културна или научна организация във връзка с чл. 20, ал. 5 от Наредба № Н-00-0001 от 14.2.2011 г. за извършване на теренни археологически проучвания. Съгласно чл. 14, ал. 4 от Закона за закрила и развитие на културата (ЗЗРК) културните организации в страната се вписват в регистър, поддържан от министъра на културата. В Наредба № Н-1 от 14 март 2007 г. за информационния регистър на културните организации е регламентиран ред за вписване в регистъра, като съответните организации (в т.ч. и чуждестранните) са задължени да преминат през процедурата по чл. 4-6 от нея. Съгласно чл. 7б от Закон за насърчаване на научните изследвания, научните организации също подлежат на регистрация. Те следва да се впишат в регистър, поддържан от министъра на образованието и науката. За целта подават заявление със съответните документи до Националния център за информация и документация (НАЦИД). Следователно, само за да участват в процедурата, чуждестранните икономически оператори следва да преминат по предвидения в националното законодателство ред за вписване в съответния регистър.

Изискан опит в извършване на теренно археологическо проучване на обекти на техническата инфраструктура: - издирване на археологически обекти, за което е изготвен „доклад за проведени теренни археологически издирвания“, и - извършване на археологически разкопки на археологически обекти, които са приети по реда на Закона за културното наследство (ЗКН) и Наредба № Н-00-0001 от 14.2.2011 г. за извършване на теренни археологически проучвания, и - извършване на археологическо наблюдение на археологически обекти и/или археологическо наблюдение при извършване на дейности, при които е възможно разрушаване или установяване на археологически структури, съгласно ЗКН и Наредба № Н-00-0001 от 14.2.2011 г. за извършване на теренни археологически проучвания. Възложителят е обвързал изискването за опит с изпълнението на дейности по реда на националното законодателство. Съгласно определението за сходни дейности, възложителят ще приеме само такива, извършени по ЗКН и Наредба № Н-00-0001 от 14.2.2011 г. Изискването е незаконосъобразно

спрямо лица, които имат подходящ опит, но придобит в друга държава-членка на Европейския съюз, или в страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство.

При проверка на избор с публична покана по ПМС № 160/2016 г. за доставка за закупуване на ново технологично оборудване е установено, че кандидатът следва да докаже наличието на собствени или наети поне 2 сервизни бази в България. Изискването се доказва с документ, доказващ наличие на сервизна база. Изискването за местоположението на сервизните бази - територията на България към момента на подаване на офертата има разубеждаващ ефект. Тъй като участниците нямат сигурност, че ще бъдат избрани за изпълнители, за тях не е налице икономически интерес да осигурят изискуемите минимум два броя обекти, само за да участват в процедурата. С поставеното условие се ограничава възможността за участие на икономически оператори, които имат опита и възможностите да изпълнят доставката и сервизирането на техниката, но не разполагат със сервизна база на територията на страната при подаване на офертата. Възложителят е заложил необосновано изискване на национален/регионален признак.

В поръчка за възлагане на одит възложителят е посочил, че „участници в настоящата процедура могат да бъдат регистрирани одитори (физически лица и/или одиторски дружества), които са вписани в Регистър на регистрираните одитори, поддържан от Институтът на дипломираните експерт-счетоводители по чл. 20 от закона“. Изрично е уточнил, че вписването е задължително и за регистрирани одитори от други държави - членки на Европейския съюз. Поставеното изискване регистрираните одитори от други държави - членки на Европейския съюз да бъдат вписани в Регистър на регистрираните одитори по чл. 20 от ЗНФО още при подаване на офертите е ограничително и в нарушение на чл. 60, ал.1 от ЗОП, съгласно който за чуждестранните лица годността за упражняване на професионална дейност се доказва с аналогични регистрации от държавите, в които са установени участниците.

В открита процедура по ЗОП за строителство е поставено условието участниците да разполагат с инженер „Геодезист“ с висше образование по специалност „Геодезия, фотограмметрия и картография“, „Земеустройство“, „Геодезия“, „Маркшайдерство“ или „Геодезия и маркшайдерство“. Когато посоченият експерт е със завършено висше образование в чужбина, той следва да притежава призната и легализирана диплома по реда на чл. 9, ал. 3, т. 9 и чл. 10, ал. 2, т. 4 от Закона за висшето образование (ЗВО). По този начин възложителят е изискал за позиция инженер-геодезист лицата, които са завършили в чужбина да бъдат с призната правоспособност и легализирана диплома още при подаване на офертата, вместо да постави това изискване към съответния експерт на избория за изпълнител участник. Поради липсата на сигурност, че ще спечели поръчката, стопанският субект няма икономически интерес да извършва материални и времеви разходи, за да отговори на изискването на възложителя при подаване на офертата. Поставеното изискване представлява необоснована административна тежест и има разубеждаващ ефект.

Сходно изискване е в екипа да има експерт, който 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, без посочване на еквивалент за чуждестранните лица.

Друго изискване е за изпълнение на дейностите по проектиране участниците да осигурят експерт „Архитект“, който е вписан в регистъра по чл. 165 от Закона за културното наследство. Съгласно чл. 165, ал. 1 от ЗКН в Министерството на културата се създава и поддържа публичен регистър на лицата, които имат право да извършват дейности по консервация и реставрация. С поставеното условие за вписване в националния регистър към момента на подаване на офертата неправомерно е ограничено участието и използването на експерти, които имат право



да извършват дейности по консервация и реставрация съгласно законодателството на държавата, в която са установени. Подобно изискване за изпълнението на изискванията на Закона за културното наследство би могло да бъде поставено единствено спрямо участника, избран за изпълнител, а не като критерий за подбор към участниците при подаване на оферта, тъй като към момента на подаване на офертата не се извършват дейности по консервация и реставрация.

Необосновано и ограничително е и изискването неключов експерт по железен път, контактна мрежа, сигнализация и телекомуникация минимум 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 (ДВ, бр. 20 от 4 март 2003 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 76 от 2 октомври 2015 г.), както и валидно удостоверение за положен изпит по реда на Наредба № 56 към датата за подаване на офертата и поддържане на валидността на удостоверението по време на процедурата за избор на изпълнител и по време на изпълнението на договора. упълномощено от него лице. В чл. 29 и сл. от Наредба № 56 от 14.02.2003 г. е регламентиран редът за признаване на правото да упражняват регулирана професия в железопътния транспорт на лицата, придобили професионална квалификация в държава - членка на Европейския съюз или в трета държава. Следователно, участниците само за да подадат валидна оферта, следва да преминат през съответната административна процедура по признаване на професионалната квалификация на съответните чуждестранни експерти, без да имат сигурност, че ще спечелят поръчката.

Подобно изискване представлява условието участниците да осигурят инженер конструктор, който да притежава удостоверение за технически контрол, издадено от КИИП, валидно за 2017 г. Възложителят не е предвидил възможност за представяне на еквивалентно удостоверение от участниците, които в екипа си имат чуждестранни експерти без издадено удостоверение за Технически контрол от КИИП за 2017 г. В обявлението и в документацията за поръчката липсва изрично указание как се доказва критерият за подбор при участие на експерти – чуждестранни лица. Възложителят се е позовал на национален регулаторен режим, без да е допуснал изрично възможност за представяне на еквивалентни документи за вписване от държавата, в която чуждестранният участник е установен. С поставеното условие неправомерно е ограничено участието на лица, които разполагат с чуждестранни експерти с еквивалентна правоспособност съгласно законодателството на държавата, в която са установени. Подобно изискване би могло да бъде поставено единствено спрямо участника, избран за изпълнител, преди сключване на договора, а не като критерий за подбор при подаване на офертата. По този начин възложителят е ограничил възможностите за участие на лица, които разполагат с еквивалентна правоспособност съгласно законодателството на държавата, в която са установени.

Позоваване на национален регистрационен режим, без еквивалент, е допуснато и в случая с друга процедура, в която за да участва участникът трябва да има в екипа си поне едно лице, вписано в регистъра по чл. 165 от ЗКН. Минималното условие се доказва с представяне на „списък на лицата, вписани в регистъра по чл. 165 от ЗКН, които ще осъществяват дейности по проектиране и изпълнение на СМР на обекти – недвижима културна ценност или обект, попадащ в обхвата на групов паметник на културата или в охраняема зона към такъв“.

Сходни ограничения към екипа от експерти са установени и в условието проектантите по части „Конструктивна“, „Електрическа“, „ВиК“, „ОВК“, „ЕЕ“, „Пожарна безопасност“, „ПБЗ“ и част управление на отпадъците следва да са с призната професионална квалификация по реда на Закона за признаване на професионалните квалификации (ЗППК). Съгласно чл. 1, ал. 1 от

ЗПКК законът урежда условията и реда за признаване на професионални квалификации, придобити в други държави членки и в трети държави, с цел достъп и упражняване на регулирани професии в Република България, както и условията и реда за частичен достъп до упражняване на регулирана професия и признаването на стаж за усвояване на професията в друга държава членка. В ЗПКК са уредени различни хипотези на признаване на професионалните квалификации в зависимост от това дали са налице предпоставките за свободно предоставяне на услуги, автоматично признаване или прилагането на общия режим за признаване по чл. 77 и сл. от ЗПКК. Изискването за наличие на призната квалификация на чуждестранните експерти следва да бъде изпълнено от участниците при подаване на офертите.

Чрез използване на горните условия възложителите ограничават възможностите за участие на лица, които разполагат с еквивалентна правоспособност съгласно законодателството на държавата, в която са установени.

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

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

Примери за такива изисквания са:

- участниците следва да осигурят експерт технически ръководител, който притежава квалификация „строителен инженер“, специалност „Водоснабдяване и канализация“ или еквивалентна, и професионален опит като технически ръководител на сходни с предмета на настоящата поръчка обекти“. Съгласно чл. 163а, ал. 4 от ЗУТ техническият ръководител на обектите от всички категории може да бъде строителен инженер, архитект или строителен техник. Следователно поставеното от възложителя условие е ограничително по отношение на професионалната квалификация на техническия ръководител на строежа, тъй като с него е въведено изискване, което е по-тясно от предвиденото от законодателя, като същото не се обосновава и от предмета на поръчката.

- участникът трябва да разполага с експерти, които отговарят на следните изисквания: а) Проектант по част „ВиК“ с висше образование, специалност „Водоснабдяване и канализация“ или еквивалентно, с валидно удостоверение за пълна проектантска правоспособност по Закона за камарите на архитектите и инженерите в инвестиционното проектиране, а за чуждестранните лица еквивалентен документ, съгласно законодателството на държавата, в която са установени, и Технически ръководител, който притежава специфичен професионален опит на позиция технически ръководител при изпълнението на минимум един строителен обект за изграждане и/или рехабилитация и/или реконструкция и/или основен ремонт на водоснабдителна и/или канализационна техническа инфраструктура. Предметът на поръчката е за проектиране и изграждане на навес. В изискванията към проектирането възложителят не е предвидил изготвяне на работен проект по част ВиК. Следователно, изискването участникът да разполага с проектант по част ВиК с определена професионална компетентност е неотнормируемо към изпълнението на предмета на поръчката. Изискваният специфичен професионален опит за техническия ръководител в изпълнението на минимум един строителен обект за изграждане и/или рехабилитация и/или реконструкция и/или основен ремонт на водоснабдителна и/или канализационна техническа инфраструктура също няма отношение към предмета на поръчката и не е свързан със задачите, които ще изпълнява техническият ръководител на обекта „изграждане на навес“.

- в поръчка за организиране на логистика участниците следва да разполагат с Ръководител на екипа и експерт „Организатор събития“, като лицата трябва да имат висше образование, образователно-квалификационна степен „магистър“ или „бакалавър“ в съответни професионални направления от областите на висше образование. Съгласно документацията отговорностите на екипа включват комуникация с възложителя, оценка на рисковете за изпълнение, отчитане на дейността, координация при провеждане на събития, комуникация с участниците и др. Осъществяването на задачите не изисква експертите да са преминали обучение, което осигурява задълбочена широкопрофилна или фундаментална подготовка или специализирана професионална подготовка по професионални направления и специалности, каквито се придобиват със завършването на образователно-квалификационна степен „магистър“ или „бакалавър“ по смисъла на Закона за висшето образование. Естеството на дейностите не се характеризира с особена специфика или сложност, която да налага изпълнението им да се осъществява от лица с висше образование. Изпълнението на изброените логистични и рекламни дейности може да се осъществи качествено и от експерти без образователно-квалификационна степен „магистър“ или „бакалавър“, разполагащи със съответния опит. В допълнение, не са налице нормативни изисквания за висше образование към лицата, които изпълняват дейности по организиране на събития.

- поставени изисквания към членовете на екипа да имат опит в подготовката на минимум два стратегически и/или планови и/или еквивалентни документи на местно и/или регионално ниво и/или национално и/или наднационално ниво, поне единият от които с трансграничен обхват. С оглед предмета и обема на предвидените дейности в техническата спецификация в т.ч. събиране на информация, разработване на аналитична част в обхвата на съвместната маркетингова стратегия включваща общо брандиране и промотиране на туристическия маршрут, изготвяне на стратегическа рамка и разработване на план за действие изискването за опит в документи с трансграничен обхват не е обосновано;

- в поръчка за доставка на техника и оборудване по ПМС № 160/2016 г. възложителят е поставил изискване за наличие на собствени поне 2 мобилни сервизни групи. Кандидатът трябва да докаже изискуемия капацитет за осигуряване на гаранционното обслужване на оферираните техника и оборудване само със собствен ресурс, без да има право да ползва капацитета на трети лица. Поставеното изискване възпрепятства участието в процедурата на икономически оператори, които имат капацитета да изпълнят доставката и сервизирането на техниката, но не разполагат със собствен ресурс към момента на подаване на офертата. Ограничено е участието на кандидатите, които могат да ползват капацитета на трети лица.

- експерт „Контрол по качеството“ в поръчка за строителство („Инженер по материалите“ в друга поръчка) трябва да бъде с професионална квалификация строителен инженер или еквивалентна. Съгласно чл. 15, ал. 1, т. 4 и т. 5 от ЗКС няма нормативно ограничение относно притежаваните образование и квалификация за лицата по контрол върху качеството на изпълнение на строителството. Правоспособността, познанията и техническата компетентност, която се изисква съгласно чл. 15, ал. 1, т. 5 от ЗКС, не е обвързана и ограничена до лицата с професионална квалификация строителен инженер. Същите могат да бъдат придобити и от лица с различна квалификация, например: архитекти, инженери, техници и/или лица с образование по др. технически специалности. Поставено е необосновано изискване за квалификацията на експерта, без това да кореспондира с конкретни причини, произтичащи от предмета, обема, стойността и сложността на поръчката или да е обусловено от някакво нормативно изискване.

- за част от екипа от проектантите и ръководен състав на участника - архитект, конструктор, проектантите по части ВиК, Електро и Геодезия е поставено изискването да притежават пълна проектантска правоспособност по Закона за камарите на архитектите и инженерите в инвестиционното проектиране /ЗКАИИП/ или еквивалент. Обектът на поръчката не попада в

категориите строеж от първа до пета по смисъла на чл. 137, ал. 1 от ЗУТ, а представлява обект шеста категория. Съгласно чл. 7, ал.3, т.2 от ЗКАИИП проектантите с ограничена проектантска правоспособност в съответствие с придобитата професионална квалификация могат да предоставят следните проектантски услуги в инвестиционното проектиране: - архитектите - изработване на проекти по част "Архитектурна" за строежите от пета и шеста категория; - инженерите - изработване на проекти за строежите от пета и шеста категория. Следователно за изпълнение на дейностите по поръчката не е налице нормативно изискване за пълна проектантска правоспособност и същите могат да се изпълнят от проектанти с ограничена правоспособност.

- поставено изискване за вписване в Централния професионален регистър на строителя на Камарата на строителите в България за втора група: строежи от транспортната инфраструктура, втора категория, при издадено разрешение за строеж, от което в видно, че обектът е в трета категория, т.е. поставеното условие е завишено.

- сходно на горното ограничение е изискването към участниците да притежават застраховка „Професионална отговорност“ за обекти от категория, която е по-висока от тази на обекта на поръчката. При това възложителят не държи сметка и на чл. 6, ал. 2 от Наредбата 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.“

- за експерт „Проектант системата за видеонаблюдение“ е поставено изискването за пълна проектантска правоспособност по част „КИП и А“, без да се допусне еквивалентна по обхват, каквато е част „Електро“ с оглед предмета на поръчката и изпълняваните от експерта функции.

- продължават да се срещат и изисквания ключовите специалисти на участника задължително да са включени в основния заверен списък на правоспособните физически лица, които упражняват дейността по строителен надзор. Списъкът е неразделна част от лиценз/удостоверението за упражняване на дейността съгласно чл. 166, ал. 1, т. 1 и ал. 2 от ЗУТ. С поставеното условие, експертите да са част от списъка на правоспособните физически лица, е ограничено правото на икономическите оператори да докажат годността 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 лиценз за упражняване на строителен надзор. Съгласно условието на възложителя 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. Следователно участникът може да участва в обществената поръчка само чрез специалистите, с които е получил съответния лиценз/удостоверение за упражняване на дейността по строителен надзор, което незаконосъобразно ограничава правото му да участва в процедурата, ползвайки капацитета на трети лица.

- поставено изискване към Експерт по контрола на влаганите в строителството материали да притежава професионален опит минимум 1 година по специалността, от които не по-малко от 1 година в строителна лаборатория, свързана с изпитания при строителство. Предметът на поръчката включва извършване на оценка на съответствие на проектната документация и строителен надзор върху СМР на обект „Внедряване на система за видеонаблюдение“. Съгласно предвиденото в утвърдената техническа спецификация и с оглед характеристиките на обекта Експертът по контрола на влаганите в строителството материали контролира, отчита и удостоверява вида, количествата и стойността на предназначените за влагане строителни продукти (материали, изделия, комплекти и др.). Той изпълнява функциите по контрол на

съответствието на влаганите материали и продукти с изискванията на Наредбата за съществените изисквания и оценяване на съответствието на строителните продукти, като обезпечава спазването на техническите изисквания към тях в съответствие с действащите норми и стандарти. Дейностите на изпитвателните лаборатории съгласно цитираната наредба са за целите на сертифициране на строителния продукт или първоначално изпитване на типа на строителния продукт за оценка на годността му за употреба. Подобни дейности по изпитвания на строителни продукти не са вменени във функциите на Експерта по контрола на влаганите в строителството материали, следователно и експерт без изискуемия от възложителя специфичен опит би могъл да изпълни качествено възложената дейност по поръчката. Предвид това изискването за професионален опит от не по-малко от 1 година в строителна лаборатория, свързана с изпитания при строителство, не е необходимо за изпълнение на дейностите от предмета на поръчката, поради което е завишено и необосновано ограничава участието на лицата в процедурата.

- изискване за изпълнение на сходни дейности - „услуги, свързани с изготвянето на оценки на съответствието на инвестиционни проекти и упражняване на строителен надзор на обекти, представляващи сгради трета категория, съгласно чл. 137, ал. 1, т. 3, буква „в“ от ЗУТ, включващи и изпълнение на мерки за енергийна ефективност. За една изпълнена дейност се приема извършването на посочените услуги по отношение на една сграда.“ Следователно, за да отговори на изискването на възложителя участникът следва да е изпълнил оценка на съответствието и строителен надзор, включително по изпълнението на мерки за енергийна ефективност на една сграда. Изискването дейностите по оценка на съответствие и строителен надзор да са изпълнени в един обект необосновано ограничава участието на лицата, разполагащи с опит в изпълнението на оценка на съответствие и строителен надзор на отделни обекти. Такива лица биха могли да изпълнят поръчката, но не биха могли да подадат оферта в процедурата поради допуснатото ограничение за кумулативно изпълнени дейности на един обект.

- установихме и изискване участникът да разполага в екипа си с длъжностно лице по безопасност и здраве, отговарящо на следните изисквания: • образование и квалификация – не по-ниско от средно специално, с професионална област (квалификация) инженер или техник в областта на строителството или еквивалент. С оглед на изискванията на Наредба № РД-07-2 от 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 (Наредба № РД-07-2) изискването за професионална област (квалификация) инженер или техник в областта на строителството или еквивалент е ограничително. Анализът на разпоредбите на чл. 15, ал. 1, т. 4 „в“ от Закона за камарата на строителите /ЗКС/, чл. 24 от Закона за безопасни условия на труд (ЗЗБУТ) и Наредба № 3 от 27.07.1998 г. за функциите и задачите на длъжностните лица и на специализираните служби в предприятията за организиране изпълнението на дейностите, свързани със защитата и профилактиката на професионалните рискове показва, че за лицето, което заема позицията "длъжностно лице по безопасност и здраве" липсва изрично нормативно изискване за притежавани образование и конкретна квалификация. Поставените от възложителя изисквания за степен на образование и квалификация необосновано ограничават участието в процедурата на лица, които притежават документ за завършен курс или друг вид документ, който дава възможност за изпълнение на функциите на „експерт ПБЗ“ /длъжностно лице по безопасност и здраве, но имат друга професионална квалификация или средно образование, свързано със строителството.

- ограничително е поставеното изискването участниците да имат опит „изграждане/ново строителство и/или основен ремонт и/или реконструкция на обществени сгради с образователно, културно или социално предназначение“. Възложителят е ограничил дейностите от обхвата на поръчката до ново строителство и/или основен ремонт и/или

реконструкция на обществени сгради с конкретно предназначение. Обект на поръчката е сграда за обществено обслужване, но видът на сградата, както и предназначението ѝ, 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/основният ремонт на сградата 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, с различни от изискуемото от възложителя предназначение.

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

През 2023 г. сме установили общо 95 ограничителни изисквания, разпределени, както е посочено по-долу:

ОП „Околна среда“ 2014-2020	16
Интеррег „Румъния-България“ 2014-2020	11
Интеррег „Гърция-България“ 2014-2020	2
ОП „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020	5
ОП „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020	3
ОП „Добро управление“ 2014-2020	2
ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020	3
ОП „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020	1
ОП „Региони в растеж“ 2014-2020	39
ФМ на ЕИП И НФМ	13

### 1.5. Незаконосъобразна методика за оценка на офертите

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

Незаконосъобразната методика за оценка на офертите необосновано ограничава участието на лицата в процедурата, т.е. тя разубеждава потенциалните участници/ кандидати да участват в процедурата за възлагане на обществена поръчка, или оказва влияние върху прозрачността при провеждане на процедурата - не е налице достатъчно информация при какви предложения колко точки ще бъдат присъдени. Съгласно чл. 70, ал. 7 от ЗОП, когато възложителят е избрал

критерий за възлагане „оптимално съотношение качество/цена“, начинът за определяне на оценката по всеки показател трябва да дава възможност да се оцени нивото на изпълнение, предложено във всяка оферта, в съответствие с предмета на обществената поръчка и техническите спецификации и да дава възможност да бъдат сравнени и оценени обективно техническите предложения в офертите. Указанията за определяне на оценката по всеки показател е необходимо да осигуряват на участниците достатъчно информация за правилата, които ще се прилагат при определяне на оценката.

Установените нарушения по отношение на методиката за оценка на офертите основно са във връзка с формулиране на показатели за оценка, които не са свързани пряко с предмета на обществената поръчка. Примерите за това са в три посоки:

- допускане да се оферират допълнителни дейности извън техническите спецификации;
- използване на показатели за оценка, които не допринасят за качествено изпълнение на поръчката и съответно не способстват за избор на най-добрата оферта;
- използване на недопустими показатели за оценка, съгласно действащата нормативна уредба.

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

- възложителят е предвидил оценка на концепцията на участника за изпълнение на поръчката, като по този показател е предвидил присъждане на точки според това дали в офертата „са описани всички задачи, съставляващи всяка една дейност“;

- допълнителни точки се присъждат за наличието на допълнителни обстоятелства, като „дейностите по извършване на предварителен финансов контрол; изготвяне на искания за плащане на ниво проект; верификация на фактури/документи с доказателствена стойност; мониторинг и извършване на проверки „на място“; съхранение и архивиране на документацията по проекта са обвързани с приложимите нормативни изисквания“. Същевременно за получаването на по-малък брой точки „дейностите по извършване на предварителен финансов контрол; изготвяне на искания за плащане на ниво проект; верификация на фактури/документи с доказателствена стойност; мониторинг и извършване на проверки „на място“; съхранение и архивиране на документацията по проекта“ следва да са само описани, но не и обвързани с приложимите нормативни изисквания;

- по показател Методология за изпълнение на дейностите и организация на екипа от експерти се присъждат повече точки, ако участникът е предложил последователност от задачи за изготвяне на Съвместна маркетингова стратегия, като за всяка задача е посочена необходимостта и очакваните резултати. Възложителят е определил понятието „задача“ като 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. Въпреки дадената дефиниция, както за участниците, така и за комисията има неяснота дали за присъждането на по-голям брой точки е достатъчно в предложението да се съдържа разпределение на задачите, или същото ще се оценява в качествен аспект;

- по показателя „Организация за изпълнение на поръчката“ се оценява предложението от участника конкретен подход за осигуряване качество на изпълнение на предмета на поръчката и предложената организация на работа. Възложителят е посочил пет надграждащи обстоятелства, сред които: посочени мерки за вътрешен контрол и организация на работата на екипа от експерти, с които да се гарантира качествено изпълнение на поръчката. Присъждането на точки е обвързано с изискването предложението да гарантират „качественото изпълнение на дейностите предмет на поръчката“. Не са дефинирани обективни

критерии, по които да се оцени в кои случаи мерките за вътрешен контрол и организацията на работата на екипа от експерти ще се приемат за осигуряващи качествено изпълнение на поръчката. Указанията в методиката за оценка не съдържат предварително, точно и обективно определени критерии, по които ще се оценява наличието на съответния качествен критерий;

- по показател „Работна програма за изпълнение на строителството“ се оценява с повече точки предложението, в които участникът е гарантирал изпълнението на основните заложи с поръчката дейности, посочени от възложителя в техническата спецификация, като същите са съобразени със спецификата на изпълнение, необходимостта от подготвителни дейности и атмосферните условия. С по-малко точки – „Процесите в тяхната технологична последователност и взаимна обвързаност биха гарантирали единствено постигане на изискванията, посочени от възложителя в техническата спецификация, без оптимизация на сроковете или надграждане на технологичния подход“;

- по показател „Управление на критични точки“ оценката се формира на базата на изготвените от всеки участник оценка и предложени мерки за управление на критичните точки, идентифицирани от Възложителя; - 5 точки се присъждат за предложението, в което е налице най-малко едно от следните обстоятелства: в описанието на мерките за предотвратяване/преодоляване, управление на една или няколко от посочените „критични точки“, участникът декларира единствено готовност на свой риск да приеме последиците при възникването на описаните точки – по същество не предлага адекватни мерки за управлението им; предложените мерки за управление на посочените „критични точки“, реално не са от естество, позволяващо предотвратяването и/или преодоляването им; - 10 точки се присъждат за предложението, в което е налице най-малко едно от следните обстоятелства: не е оценена степента на влияние и и/или вероятност за настъпване на критичните точки или оценките са формално описани без да са обвързани със спецификата на изпълнение; предложените от Участника мерки имат формален и/или пожелателен характер без да са обвързани със спецификата на изпълнение; предлаганите мерки, организация и предвидени ресурси от участника не гарантират изцяло недопускане и/или ефективно предотвратяване и преодоляване на някоя от „критичните точки“, респективно последиците от настъпването ѝ; - 20 точки се присъждат за предложението, в което участникът е обърнал задълбочено внимание на всяка една от „критичните точки“ и е в сила всяко едно от следните обстоятелства: участникът е отчел всички възможни аспекти на проявление, области и сфери на влияние, оценил е вероятността за настъпване за всяка от описаните „критични точки“ и е оценил и предвидил степента на въздействието ѝ върху изпълнението на договора за всяка от дейностите, като оценките съдържат конкретика и са обвързани със спецификата на обекта; предложени са ефективни и адекватни контролни дейности, организация и ресурси, като всяка една „критична точка“ е съпроводена с предложени от Участника конкретни мерки за недопускане/предотвратяване настъпването ѝ, и съответно конкретни адекватни дейности по отстраняване и управление на последиците от настъпването на „критичните точки“.

В горния случай подлежащите на оценка елементи са описани общо и неясно и не осигуряват на участниците обективни критерии, по които ще се осигури прилагане на оценката. Относно обстоятелството за присъждане на 5 точки не са конкретизирани обективни критерии, по които следва да се прецени кои мерки за управление на посочените „критични точки“ ще се приемат за адекватни и от такова естество, че да позволят предотвратяването и/или преодоляването им. Относно обстоятелството за присъждане 10 точки не е конкретизирано кога ще се приеме, че предложените от участника мерки имат формален и/или пожелателен характер и кога ще са обвързани със спецификата на изпълнение. Относно обстоятелството за присъждане на 20 точки не са конкретизирани обективни критерии, по които да се прецени, че са предложени ефективни и адекватни контролни дейности, организация и ресурси.



В методиката за оценка се съдържат дефиниции на понятията „ефективен”, „адекватен” и „формално”, които от своя страна също съдържат понятия със субективен характер- „най-общия смисъл“, „постигнатия резултат“, „целесъобразността на действията“, „напълно съответстващ“, „отговорящ на нуждите и очакванията“, „немотивирано“. Същите предполагат широка интерпретация и не дават информация за правилата, по които ще се извърши оценката.

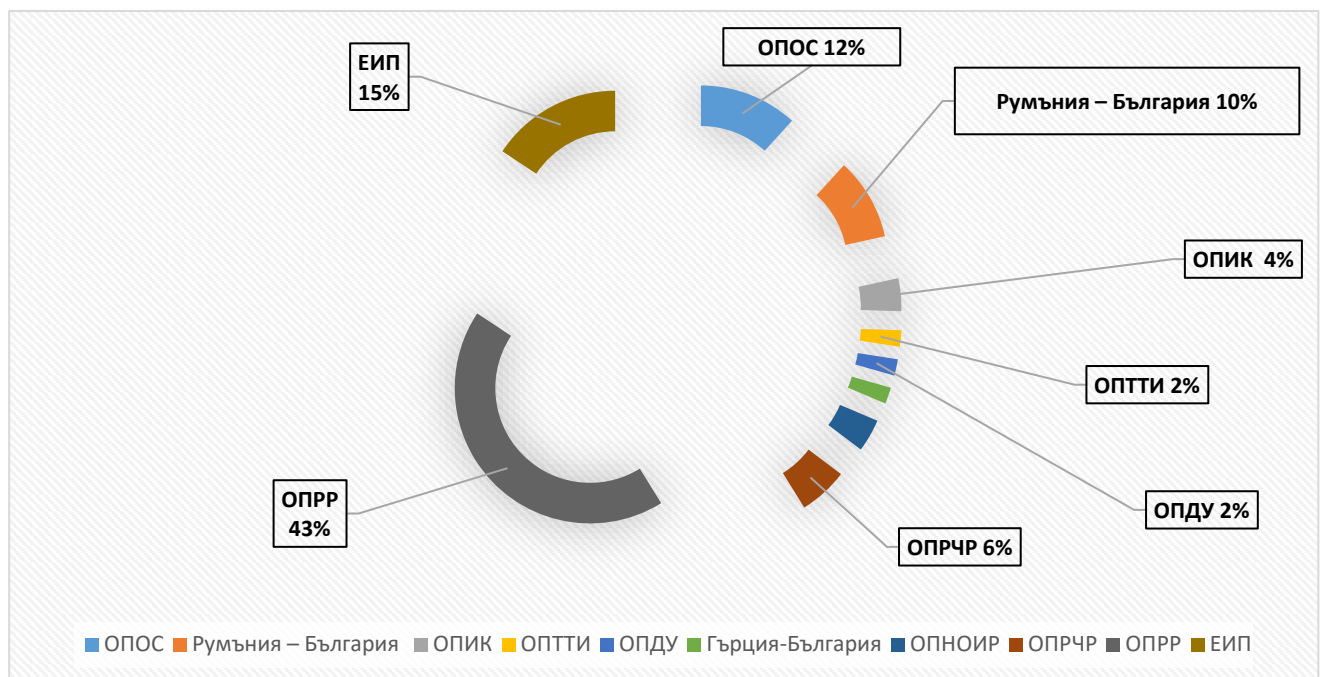
- подпоказателите, включени в показател „Оценка на Техническото предложение (ПК1), са: „Организация за изпълнение на СМР“ (ПК1i) и „Управление на риска“ (ПК2i ). Относно подпоказател „Организация за изпълнение на СМР“ (ПК1i): съгласно изискванията в документацията по поръчката участниците следва да предложат технически предложения, като се съобразят с указанията в методиката за оценка. В методиката за оценка възложителят е указал, че всеки участник следва да предложи програма - организация за изпълнение на поръчката и опише последователността, продължителността и взаимнообвързаността на предвидените от него дейности, необходими за изпълнение на СМР, в зависимост от изборния от него технологичен подход. Участниците следва да опишат предвижданите организация и мобилизация на използваните от тях ресурси /човешки и технически/, обвързани с конкретния подход за изпълнение на предмета на поръчката, както и линеен график, който да отговаря на определени изисквания. Възложителят в методиката изрично е посочил, че „технически предложения, които не отговарят на техническата спецификация, инвестиционния проект, количествената сметка, действащото законодателство, техническите изисквания и стандарти, и при които предложеният технологичен подход за изпълнение и/или организация и мобилизация на използваните ресурси не съответства на конкретния линеен график или ако въобще липсва тази част и/или неин компонент/елемент от техническото предложение, ще бъдат предложени за отстраняване“. По подпоказателя възложителят е предвидил 5 степенна скала за оценка с присъждане на 1, 10, 20, 30 или 40 точки в зависимост от наличието или липсата на определен брой обстоятелства в офертите на участниците. Възложителят е предвидил присъждането на 20 точки, когато „Допълнително са описани предвижданите организация и мобилизация на използваните от участника ресурси /човешки и технически/, като същите са обвързани с конкретния подход за изпълнение на предмета на поръчката“. Това обстоятелство е поставено като минимално изискване към съдържанието на предложенията, като последното не фигурира в указанията за присъждане на 1 точка или 10 точки. Следователно в отделни части от методиката едно и също обстоятелство е поставено и като минимално изискване, неизпълнението на което е основание за отстраняване и като надграждащо, обосноваващо присъждането на повече точки.

- по показатели „Работна програма за изпълнение на строителството“ и „Управление на критични точки“ са дадени дефиниции на използваните оценъчни понятия, като „съобразени със спецификата“, „нереалистичност в срока за изпълнение“, „по същество не предлага адекватни мерки“, „реално не са от естество, позволяващо предотвратяването“, „без да са обвързани със спецификата“, „не гарантират изцяло“, „конкретни мерки“ и др. Предвидено е присъждането на по-голям или по-малък брой точки да се извършва чрез прилагането на тези оценъчни понятия. За някои от използваните оценъчни понятия („ефективен“, „адекватен“, „формално“) са дадени дефиниции, които също не дават възможност да бъдат сравнени и оценени обективно техническите предложения в офертите. При формулирането на дефинициите са използвани други понятия, тълкуването на които зависи изцяло от субективната преценка на членовете на комисията за провеждане на процедурата – „в най-общия смисъл“, „напълно съответстващ“, „ненасочено към конкретната критична точка“ и др.

В посочените случаи както за участниците, така и за комисията по оценка на офертите не става ясно кога едно предложение за изпълнение ще бъде оценено с повече или по-малко точки. Условието за поставяне на оценка имат описателен характер и не обосновават по-високо качество на изпълнението. В много случаи на оценка подлежи пълнотата и начина на

представяне на информацията в техническото предложение, а не на качествата/ предимствата на предложените оферти. При липсата на ясни указания, присъждането на съответния брой точки зависи изцяло от субективната преценка на членовете на комисията. Икономическите оператори не разполагат с информация по какъв начин да подготвят офертите си, за да бъдат оценени със съответния брой точки в методиката за оценка. Поради това методиката създава условия за неравно третиране, в случаите, когато оценката е обвързана с подробност на описанието и дали в него са налични определени на брой елементи/информация – дейностите от предмета на поръчката, а не с преценката какво качество и ефективност на изпълнението се постига чрез направените предложения, е налице нарушение на чл. 33, ал. 1, изр. второ от ППЗОП.

При извършените през 2023 г. одити сме установили общо 51 случая на незаконосъобразна методика за оценка на офертите, подобни на описаните по-горе в:



### 1.6. Нарушения при техническите спецификации и предмета на поръчките

Пример за незаконосъобразно ограничение спрямо предмета на поръчката е установен при проверката на открита процедура по ЗОП за строителство с предмет инженеринг на обект за доизграждане и реконструкция на канализационна мрежа. Предметът не е разделен на обособени позиции, като същият включва 3 подобекта. След анализ на техническите спецификации и особеностите на предмета на поръчката установихме, че за всеки от подобектите са издадени отделни разрешения за строеж и отделни работни проекти, местата на изпълнение на трите подобекта са отдалечени, за всеки от подобектите в КСС-то са предвидени различни дейности по обхват и обем, следователно не е налице необходимост да бъдат включени в един предмет на обществена поръчка. Включването в предмета на обществената поръчка на няколко обекта възпрепятства участието на икономически оператори, които могат да изпълнят част от предмета на поръчката съгласно своите технически възможности и капацитет, но нямат възможност да сторят това за целия предмет на поръчката. Необоснованото ограничение е рефлектирало и във формулираните критерии за подбор, като изискването за минимален общ оборот, съответстващ на целия предмет е в размер на 20 000 000 лева и опитът в проектантската дейност и строителна дейност е за обекти с „минимална обща дължина 10 000 линейни метра“, като обемът на изпълнение на дейностите по 1 от подобектите е 5 пъти по-голям от всеки на останалите два подобекта. С окрупняването на предмета на поръчката и свързаното с него условие за оборот е ограничено участието на

икономически оператори, притежаващи икономически възможности да участват за конкретен самостоятелен обект от предмета на поръчката, но не разполагат с възможността да участват за целия предмет на обществената поръчка и да покрийт съвкупно условието за оборот и за опит за цялата поръчка.

Сходно на предходното ограничение установихме при проверката на публично състезание по ЗОП за строителство, което обхваща 5 подобекта, като един от тях предвижда изграждане на нова сграда, а останалите 4 - преустройство на съществуващи бази с промяна функционалността на обектите/помещенията в тях. Анализът на техническите спецификации показва, че обектите се различават по обем и вид дейности, които ще се изпълняват, прогнозна стойност, местонахождение, срокове за изпълнение, включително са разграничени плащанията за всеки един от петте обекта от предмета. Обектите не са взаимосвързани, изпълняват самостоятелни функции и не е налице необходимост или нормативно задължение последните да бъдат включени в един предмет. Включването им в предмета на обществената поръчка в конкретния случай 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 допълнение, за да изпълнят целия обем участниците следва да осигурят екип за изпълнение на строителството, включително отделни технически ръководители.

В открита процедура по ЗОП за услуга с предмет оценка на съответствието с основните изисквания към строежите съгласно ЗУТ, извършване на строителен надзор по време на строителството и управление на изпълнението на три договора за проектиране/строителство, при анализ на техническата спецификация установихме, че възложителят е заложил условието участникът да е изпълнил дейности за услуги с предмет и обем, идентични или сходни с предмета и обема на поръчката. Дейност за услуга със сходен предмет е: „услуга, която включва дейности по управление/контрол, оценка на съответствие и строителен надзор на обекти за ново строителство и/или модернизация, и/или рехабилитация, и/или реконструкция на електрифицирана ЖП линия по смисъла на Закона за железопътния транспорт или еквивалент, която включва: - най-малко 1 двупътна междинна гара с коловозно развитие, с изградени минимум 4 коловоза и прилежащо междугарие, - поне 1 нова ЖП естакада или жп виадукт, - маршрутна компютърна централизация на най-малко 2 съседни гари, едната от които осигуряваща влизане/излизане на 2 и повече направления на жп линии с прилежащо междугарие с автоблокировка, - телекомуникационни системи в най-малко 2 съседни гари, които вкл.: оперативно диспечерски комуникации, автоматични телефони, гарови часовници, информационна система за пътници, електрозахранване, структурно окабеляване до всяка точка видеонаблюдение и преносна среда по оптичен кабел; - ERTMS/ETCS и ERTMS/GSM-R на обекти ново строителство“. С окрупняването на предмета на поръчката, и свързаното с него условие за опит възложителят необосновано е ограничил участието на лицата, които имат опит в изпълнението само по съответния обект. Така например е ограничено участието на икономически оператори с опит в изпълнение на аналогични услуги за обект железен път и изграждане на телекомуникационни и комуникационни системи на най-малко 2 съседни гари, които нямат опит в услуги за изграждане на система ERTMS/ETCS и ERTMS/GSM-R, която е изградена само в единия от обектите. Отделно от това е поставено изискване за осигуряване на ключови експерти ERTMS/ETCS и ERTMS/GSM-R, които да са изпълнявали функциите на съответния експерт в минимум една завършена услуга за строителен надзор за ново строителство и/или модернизация и/или реконструкция на железопътна инфраструктура по смисъла на Закон за железопътния транспорт (ЗЖТ) или еквиваленти. С окрупняването на предмета на поръчката и свързаното с него условие за ключови експерти ERTMS/ETCS и ERTMS/GSM-R е ограничено участието на икономически оператори, разполагащи с необходимите експерти с опит в изпълнение на строителен надзор за обект железен път и изграждане на телекомуникационни и комуникационни системи, жп естакада или жп виадукт

и т.н., но които експерти не са изпълнявали функциите на ключови експерти ERTMS/ETCS или ERTMS/GSM-R.

При проверката на открита процедура по ЗОП за доставка с предмет закупуване на техника за цифровизация на аудиовизуални документи, установихме, че съгласно обявлението и документацията за обществената поръчка, предметът на поръчката включва доставка, инсталиране и тестване на техника и софтуер, които общо ще представляват студио за цифровизация на аналогови аудиовизуални документи, както и обучение на четирима служители за работа със студиото и за цифровизация на аналогови документи. Предметът на обществената поръчка не е обособен в позиции. Прегледахме техническата спецификация и особеностите на предмета на поръчката и установихме следното, че в нея са описани три основни групи артикули, предмет на доставка: - компютърен софтуер - специализиран софтуерен пакет с лицензи; - компютърен хардуер – 4 броя компютърни конфигурации и монитори; и - оборудване за прехвърляне на информация от различни аналогови носители (скенери за филмови ленти, аудио и видеоманетофони). Различните видове оборудване се произвеждат от различни производители, следователно представляват интерес за различен кръг икономически оператори – доставчици на софтуер, доставчици на компютърна техника и доставчици на специализирано оборудване за прехвърляне на информация от аналогови носители. Няма изискване доставяният компютърен софтуер да е разработен специално за хардуера и оборудването за прехвърляне на информация, за да се направи заключение, че могат да се доставят само в комплект. Възложителят е определил изчерпателните характеристики на оборудването с първоначално обявените условия по поръчката в техническата спецификация, като не са налични изисквания за услуга по асемблиране на артикулите от участниците, в резултат на което последните да могат да подберат такива изделия, които да водят до постигане на целения резултат. Следователно оценката за съвместимост на трите вида артикули е направена от възложителя преди откриване на процедурата и тя не е част от задълженията на участниците в процедурата нито при подготовката на офертата, нито при изпълнение на договора за обществена поръчка. С обединяването на различни видове оборудване в една поръчка възложителят необосновано е ограничил възможностите за участие на икономически оператори, които са годни да изпълнят част от предмета на поръчката съгласно своите технически възможности и капацитет (например само доставката на софтуер или на компютърна техника), но нямат възможност да сторят това за целия предмет на поръчката. Окрупняването на доставките на три категории изделия в един предмет, без обособяването му по позиции има разубеждаващ ефект.

В друга поръчка за доставка в техническата спецификация от документацията констатирахме заложили минимални изисквания, на които да отговарят офериранияте обекти на доставка, като към компютърния софтуер са поставени 29 технически или функционални характеристики, към компютърния хардуер – 22 и към оборудването за прехвърляне от аналогов носител – 11. При изпълнение на проверката е поискана информация дали на разработената техническа спецификация отговарят и други продукти/оборудване, освен предложеното от избрания за изпълнител участник. Възложителят не е представил информация за алтернативно оборудване, което отговаря на всички изисквания от техническата спецификация. С оглед на това няма доказателства, че поставените от бенефициента минимални технически и функционални изисквания към обектите на доставка не водят до необосновано ограничение на конкуренцията. Потвърждение за липсата на конкуренция е и обстоятелството, че по процедурата е получена само една оферта.

В процедура на избор с публична покана по ПМС № 160/2016 г. с предмет доставка, монтаж и въвеждане в експлоатация на оборудване една от обособени позиции е за доставка на „ЕРП Докуплан за трикотажно производство“. Наред с минималните технически изисквания за оборудването изрично е посочено, че се търси ЕРП Докуплан за трикотажно производство – 1

бр. Бенефициентът недвусмислено е посочил, че следва да се достави ЕРП оборудване (Enterprise resource planning) с название Докуплан. DOKUplan е конкретно софтуерно изделие, продукт на компанията DOKU GmbH. Посочването на конкретното название в заглавието на обособената позиция има разубеждаващ ефект върху икономическите оператори, които биха могли да предложат друго ЕРП изделие, което отговаря на минималните технически изисквания по обособената позиция, но което не носи названието Докуплан. Следователно така посочената от възложителя техническа спецификация насочва към конкретен продукт и необосновано ограничава конкуренцията.

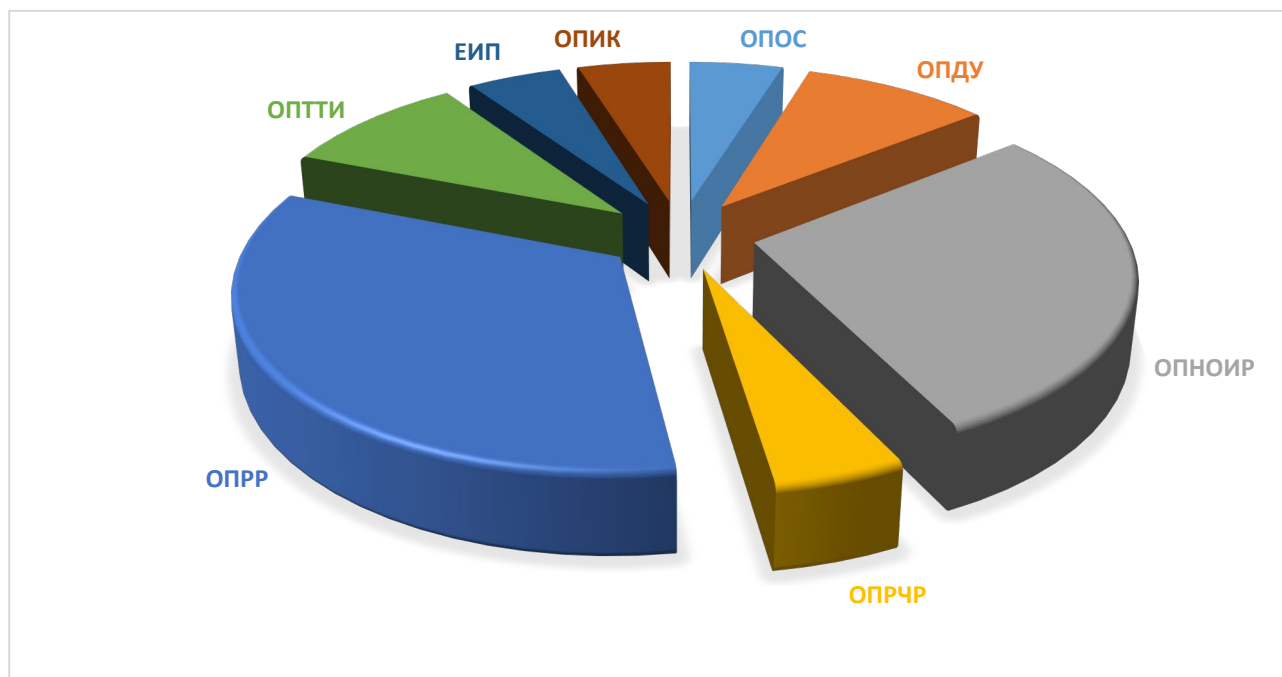
Подобен случай е налице и в поръчка за инженеринг на строително-монтажните работи на обекти за ремонт на производствено-техническа база и за изграждане на логистичен център. Възложителят е изложил следните мотиви за не разделяне на поръчката: „Разделянето на обществената поръчка на обособени позиции не е целесъобразно. Дейностите предмет на обществената поръчка са сходни и свързани помежду си; гаранционните им срокове са еднакви, поради което икономически и технически не е ефективно и ефикасно да бъдат възложени на различни изпълнители“. При преглед на техническите спецификации и особеностите на предмета на поръчката в документацията за участие се установяват: - отделни индикативни количествени сметки; - отделни разрешения за строеж; - различни адреси на обектите. За да изпълни предмета на поръчката участникът трябва да има опит в проектиране и строителство на „строителни работи по полагане на хидро и топло изолация на покрив - 964 м<sup>2</sup>, полагане на топлоизолация на стени - 269 м<sup>2</sup>, поставяне на дограма на сгради - 206 м<sup>2</sup>, кърпеж и/или боядисване на фасади - 105 м<sup>2</sup>, изграждане на преградни стени със сандвич панели - 1056 м<sup>2</sup>, полагане на комуникации и/или монтаж на автомивки – 1 бр., ремонт на асфалтова настилка – 320 м<sup>2</sup>, полагане на тротоарна настилка – 580 м<sup>2</sup>, полагане на саморазливна настилка – 870 м<sup>2</sup>, полагане на шлайфан бетон – 560 м<sup>2</sup>, изграждане на ел. инсталации – 1бр., изграждане на вентилационни системи – 1 бр.“. Съгласно техническата спецификация за втория обект е предвидено полагането на едва 270 м<sup>2</sup> хидроизолация, монтаж на сандвич панели 600 м<sup>2</sup>, а полагане на шлайфан бетон – 162 м<sup>2</sup>, не е предвидено поставяне на дограма, нито кърпеж и боядисване на фасади, нито полагане на саморазливна настилка. По този начин с окрупняването на предмета на поръчката и свързаните с него условия за опита на участниците е ограничена възможността за участие на икономически оператори, които са изпълнявали сходен обем от дейности, които им позволяват да участват и да изпълнят само втория от обектите.

Подобни примери се срещат и при включването в предмета на обществената поръчка на няколко обекта от различна категория строежи, което възпрепятства участието на икономически оператори, които могат да изпълнят част от предмета на поръчката съгласно своите технически възможности и капацитет, но нямата възможност да сторят това за целия предмет на поръчката, а за самостоятелно обособима част от него, каквато са дейностите по строителство на обектите от една и съща категория.

Друг пример за техническа спецификация, изготвена твърде подробно и насочваща към определен участник установихме при поръчка за доставка на МПС. В техническата спецификация в табличен вид са определени „минимални технически характеристики“ в 20 точки, като допълнително в текстовата част са посочени още изисквания, номерирани в 30 точки. Голяма част от тези 30 допълнително разписани точки съдържат подточки и булети, като общият брой на изискванията в тези допълнителни точки е 170. Допълнително са налице изисквания, свързани с гаранцията и сервизното обслужване, техническа документация и обучение. Към документацията е приложен и образец № 6 „Техническо предложение“, неразделна част от офертата, в който в табличен вид са посочени 46 бр. технически изисквания, като повечето от тези изисквания съдържат допълнителни елементи – 96 бр. Установихме, че не е налице идентичност в изискванията – някои изисквания се съдържат само

в техническата спецификация, а други – само в образца на техническото предложение. Така общият брой на определените от възложителя изисквания към МПС от предмета на доставка надхвърля 300. На посочените характеристики отговаря само една марка превозни средства. Възложителят не е доказал, че на характеристиките от документацията за поръчката отговаря продукт на поне още един производител.

При одитите на операциите през 2023 г. установихме 19 случая на незаконосъобразни ограничения на техническите спецификации:



### 1.7. Недостатъчно или неточно определяне на предмета на поръчката

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

Този тип нередности са свързани с липсата на достатъчно и точно определяне на предмета в обявлението за обществена поръчка и/или в документацията за поръчката, което не позволява на потенциалните кандидати или участници да определят изцяло предмета, за да участват в поръчката. Пример за подобна неяснота е описание на изпълнението на предмета на поръчка за обучения за персонала на медицински отделения, в което е посочено използването на високотехнологично оборудване със съответния софтуер, с помощта на което по време на практическите обучения ще се симулира реакцията на пациенти, в отговор на извършените процедури върху тях. Възложителят не е назвал вида на оборудването, което следва да използва изпълнителят по време на практическите обучения, не е описал точно чрез конкретни характеристики потребностите си от прилагане на демонстрации с помощта на това оборудване, като: минимален брой, продължителност, в кои специалности/области и т.н., така че изпълнителят да вземе под внимание тези потребности при изготвяне на офертата си.

В поръчка за възлагане на услуга по оценка на съответствието и строителен надзор възложителят е предвидил оценката на техническите предложения да се извършва чрез оценка на План за управление изпълнението на проекта, който съдържа 4-ри процедури. Всеки участник следва да представи подход за изпълнение на предмета на поръчката, като опише по всяка от процедурите предвидените от него дейности, които са необходими за постигане целите на договора. Същевременно за обекта, спрямо който ще се изпълнява услугата е

посочено единствено, че проектирането и строителството на система ERTMS/GSM-R ще обхваща участък X и района на всички гари. Липсва описание на обхвата и количество на строителните работи, съдържание на инвестиционните проекти, изходни данни относно терените, срокове за изпълнение, технически изисквания към системата и др., като техническите спецификации също не са публично достъпни.

В друга поръчка в различните части от документацията за поръчката е посочен различен срок за изпълнение на договора, в предмета на поръчката попада и VI-та категория строеж, като в изискванията към изпълнението е предвидено издаване на Разрешение за ползване/Удостоверение за въвеждане в експлоатация и за изготвяне на технически паспорт. Налице е неяснота относно крайния срок за изпълнение на услугата и относно обхвата на ангажиментите на изпълнителя.

Обявлението и техническите спецификации, които определят характеристиките на предмета на поръчката, трябва да дават възможност за преценка на предмета на поръчката относно неговия характер и обем. Недостатъчното описание на предмета на поръчката има разубеждаващ ефект спрямо заинтересованите икономически оператори.

Нередности по т. 12 са установени през 2023 г. по следните програми:

ОП „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020	1
ОП „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020	1
ОП „Региони в растеж“ 2014-2020	3

## 2. Грешки при разглеждане и оценяване на офертите

**Нередности по т. 14, т. 15, т. 16 и т. 17 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г.**

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

**Грешките при разглеждането и оценяването на получените оферти при обществени поръчки, възложени по реда на ЗОП съставляват 25 % от общия брой на установените отклонения при възлагането на обществени поръчки.**

Тези грешки могат да бъдат класифицирани както следва:



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

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

Констатирахме случаи, 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.

Например, участникът през последните 5 години от датата на подаване на офертата трябва да е изпълнил строително-монтажни работи с предмет и обем, идентични или сходни с предмета на поръчката с РЗП – минимум 2 640,00 м<sup>2</sup>. При подаване на оферта минималното изискване се доказва с посочване на информация в ЕЕДОП, а преди сключване на договора се представят документи, удостоверяващи съответствието с критерия за подбор - списък на строителството, идентично или сходно с предмета на поръчката, за последните 5 години, считано от датата на подаване на офертата, придружен с удостоверения за добро изпълнение, които съдържат стойността, датата, на която е приключило изпълнението, мястото, вида и обема, както и дали то е изпълнено в съответствие с нормативните изисквания. При преглед на офертата и на представените документи при подписване на договора установихме, че участникът е декларирал изпълнението на една строителна дейност, като член в обединение (ДЗЗД), което е изпълнител на поръчка за инженеринг с извършени строителни дейности за обект многофамилна жилищна сграда с РЗП 8464,47 кв. м. При подписване на договора е представено удостоверение за добро изпълнение от общината-възложител. Съгласно удостоверението ДЗЗД-то е изпълнило дейностите по проектиране и строителство за декларирания обект, но видно от договора за създаване на обединение съдружникът - участник в проверяваната поръчка е осигурил логистиката и изпълнението на дейностите по доставка на всички необходими материали за изпълнение на обществената поръчка, както и всички административни, счетоводни и съпътстващи дейности. Другият съдружник е изпълнил дейностите по инженеринг - проектиране и СМР по цялостната реализация на проекта. Следователно избраният изпълнител не е доказал, че е участвал в изпълнението на дейностите по строителство за декларирания в ЕЕДОП и посочен в удостоверението за добро изпълнение обект. По този начин критерият за подбор, одобрен от възложителя е променен.



Пример за изменение на критериите за подбор е и поръчка за доставка на техника, в която е изискан минимален оборот в сферата, попадаща в обхвата на поръчката, в размер на не по-малко от 2 000 000 лв. без ДДС за последните три приключили финансови години. Под „дейности, попадащи в обхвата на обществената поръчка“ се имат предвид извършени дейности - услуги и доставки за проектиране и изграждане на система за видеонаблюдение. При разглеждане на офертите изискването за минимален оборот в сферата от обхвата на поръчката е променено. Във връзка с прегледа на документите по чл. 39, ал. 2 от ППЗОП на отстранен участник, в протокола комисията е уточнила, че под „дейности, попадащи в обхвата на обществената поръчка“ се имат предвид извършени дейности, свързани с изпълнението на проучване, проектиране, доставка, изграждане и въвеждане в експлоатация на система за видеонаблюдение, свързано с контрола и управлението на трафика в градска среда. Видно от горното, комисията, от една страна извън дейностите по проектиране, доставка и изграждане, допуска и оборот от дейности по проучване и въвеждане в експлоатация. От друга страна, оборотът според комисията следва да е само от система за видеонаблюдение, свързано с контрола и управлението на трафика в градска среда, т.е. точно определена система за видеонаблюдение. По този начин комисията е приложила критерий за подбор, различен от обявения. При проверката на представените при подписване на договора документи установихме, че в приложената от избрания изпълнител справка за реализиран оборот в сферата, попадаща в обхвата на поръчката, също липсва информация за дейностите, от които е реализиран този оборот, както и данни за контрагентите.

Несъответствие с поставените изисквания към експертите се установява и в случаите, когато изискванията за квалификация и опит са част от методиката за оценка. Например, възложителят е изискал участниците да предложат екип от експерти, всеки от които следва да отговаря на конкретни минимални изисквания, както следва: - експерт - длъжностно лице по безопасност и здраве да притежава опит от 3 (три) или над три години, свързан с безопасността и здравето в областта на строителството; експерт - проектант по част „Пожарна безопасност“, който притежава пълна проектантска правоспособност по специалност „Пожарна и аварийна безопасност“ и опит от 3 (три) или над три години опит като проектант по част „Пожарна безопасност“; експерт – „Контрол на качеството“ с опит от 3 (три) или над три години опит, свързан с осъществяване на контрол по качеството при изпълнение на СМР, както и да има специфичен опит, като „експерт по част „Контрол на качеството“ в поне един обект, сходен с предмета на поръчката. Възложителят в методиката за оценка е посочил, че „пълната информация, необходима за оценяването на професионалната компетентност на експертите, следва да се представи в техническото предложение на участника“, като съгласно указанията в образеца на техническо предложение, участниците са длъжни да предоставят документи, „удостоверяващи притежаваната квалификация, професионален и специфичен опит“. При проверката на офертата на избрания за изпълнител се установява, че за лицето - длъжностно лице по безопасност и здраве липсват данни за продължителността на опита на лицето в областта на здравословните и безопасни условия на труд. За специфичния опит на лицето са посочени 2 обекта, за изпълнението на които лицето е осъществявало функциите на длъжностно лице по безопасност и здраве, като периодът, в който са изпълнявани цитираните функции е по-малък от изискуемия от възложителя три годишен период. За проектант по част пожарна безопасност не се удостоверява конкретния опит и неговата продължителност при подготовката на проекти по част „Пожарна безопасност“. За експерт „Контрол по качеството“ не се съдържат данни за конкретно изпълняваните от лицето дейности, за да се установи дали същите включват и дейности по контрол на качеството.

Пример за отклонение, свързано с несъответствие на техническото предложение е следният: възложителят изрично е посочил, че ще отстранява от участие икономическите оператори, когато: работната програма показва вътрешна несъвместимост и/или противоречие по отношение на технология, срокове, материали, организация, човешки ресурси или др.; има

наличие на паразитни текстове, отнасящи се до други процедури, други възложители, изпълнители или обекти, водещи до невъзможност да се идентифицира текстът като принадлежащ към настоящата поръчка и има противоречия с нормативната уредба, технически стандарти и/или правила, включително и позоваване на отменени такива. При преглед на техническото предложение на изборния за изпълнител установихме редица несъответствия с изискванията, включително: в частта за описанието на приложимите нормативни актове участникът е цитирал Наредба № 7 от 08.06.1998 г. и Наредба № 4/02.08.1995 г., които са отменени, липсват изискуемите от възложителя минимум 5 мерки за контрол за етапа за изпълнение на строителството, както и 3 мерки за етапа на изпълнение на авторския надзор. Предвид изложеното офертата на изборния изпълнител не отговаря на изискванията към съдържанието на техническите предложения.

При поръчка за осъществяване на строителен надзор и оценка съответствието на работен инвестиционен проект констатирахме, че предложението за изпълнение на поръчката от офертата на определяни за изпълнител не съдържа предложение за изготвяне на отчет за изпълнение на ПУСО съгласно Приложение № 6 от Наредба за управление на строителните отпадъци и за влагане на рециклирани строителни материали (изискване съгласно образеца на техническо предложение от документацията за поръчката). От поръчката е отстранен друг участник с мотиви на комисията, възприети и от възложителя, че в техническото му предложение липсват и не са изписани посочени от възложителя изисквания да изпълнява задълженията си съгласно Наредба за управление на строителните отпадъци и за влагане на рециклирани строителни материали в това число и изготвяне на отчет за изпълнение на ПУСО съгласно Приложения 6 от същата Наредба. Констатирали сме неравно третиране, тъй като за идентични пропуски в офертите на изборния изпълнител и друг участник в процедурата, комисията е приложила различен подход при оценката за съответствие на предложенията с изискванията на възложителя.

В поръчка за доставка съгласно условията в техническата спецификация „техническото предложение на участниците трябва да включва задължително документация (листове с технически данни/технически характеристики и др.), доказваща техническите параметри на предложените изделия и съответствието с минималните изисквания“. При преглед на офертата на изборния за изпълнител участник и приложените към нея документи установихме, че не е налична информация за съответствие с редица изисквания от техническата спецификация, като видео карта - GPU с 4000 ядра, 14 Gbps и минимална памет 11GB, скорости за възпроизвеждане: 78 об/мин, 45 1/3 об/мин и 33 1/3 об/мин.. оборудването да поддържа възпроизвеждане на магнитни ленти със скорости 1 7/8 in/sec (4,8 см/сек); и 15/16 in/sec (2,4 см/сек). От представените с офертата документи не се удостоверяват всички параметри на предложеното оборудване. От протокола от работата на комисията също липсват данни комисията да е извършвала допълнителни проверки в интернет или други публични източници за съответствие на офертата на изборния изпълнител с цитираните изисквания, като не са събрани допълнителни доказателства за съответствието на оборудването с изискванията на възложителя. Следва да се отбележи, че самият възложител е поставил минималните изисквания, които следва да бъдат удостоверени от представените брошури, каталози, спецификации и др., и при оценката на техническото предложение комисията е следвало да удостовери пълното съответствие на предлаганото от участника оборудване с поставените изисквания.

В друг случай съгласно документацията за участие, в своето предложение за изпълнение на поръчката участникът трябва да анализира, оцени и предложи мерки за управление на идентифицираните от възложителя в техническата спецификация рискове, които е възможно да настъпят при изпълнение на обществената поръчка, като посочи и мерките за тяхното минимизиране и управление. Тази оценка трябва да бъде обоснована и да бъде документирана,

като включва минимум общо описание и анализ относно сфери на влияние на риска, вероятност от появата му, степен на въздействие, мерки за превенция за недопускане и/или за ранно предотвратяване на риска, мерки за предотвратяване на риска и последиците при настъпването му, мерки за мониторинг на риска по време на изпълнението на договора, както и дейности по контрол върху изпълнението на предложените мерки. В тази връзка, възложителят е уточнил, че предложение, което не включва горепосочените минимални изисквания, ще бъде отстранено от процедурата. Възложителят е идентифицирал следните рискове: технологични рискове, рискове за сигурността, правни/регулаторни рискове, финансови рискове, управленски рискове и договорни или партньорски рискове. В техническото си предложение участникът, избран за изпълнител е посочил следните рискове: промени в управлението на общината, представители на общинското ръководство към консултативни съвети или други органи на доставчика; недостатъчен бюджет за изпълнение програмата по управление на социална услуга в общността; трудности при намиране и задържане на квалифицирани работници; недостатъчно познаване на услугите и естеството на работата и враждебно обществено мнение към някои услуги. След извършения анализ установихме, че идентифицираните рискове от офертата на участника, не съответстват и не покриват всички рискове от техническата спецификация към документацията за участие. Освен това за тях не са описани сфери на влияние на риска, вероятност от появата му, степен на въздействие, мерки за превенция за недопускане и/или за ранно предотвратяване на риска, мерки за предотвратяване на риска и последиците при настъпването му, мерки за мониторинг на риска по време на изпълнението на договора, както и дейности по контрол върху изпълнението на предложените мерки. В протокол от работата си комисията е направила заключение, че предложението на участника включва заложените в документацията минимални изисквания относно организация за изпълнение на поръчката. Отстранени са трима участници, като сред основанията за отстраняването им е, че „не е налице напълно обоснована и в достатъчна степен документирана оценка на съответните рискове, която да включва достатъчно задълбочен анализ относно сфери на влияние на риска, вероятност от появата му, степен на въздействие, мерки за превенция за недопускане и/или за ранно предотвратяване на риска“.

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

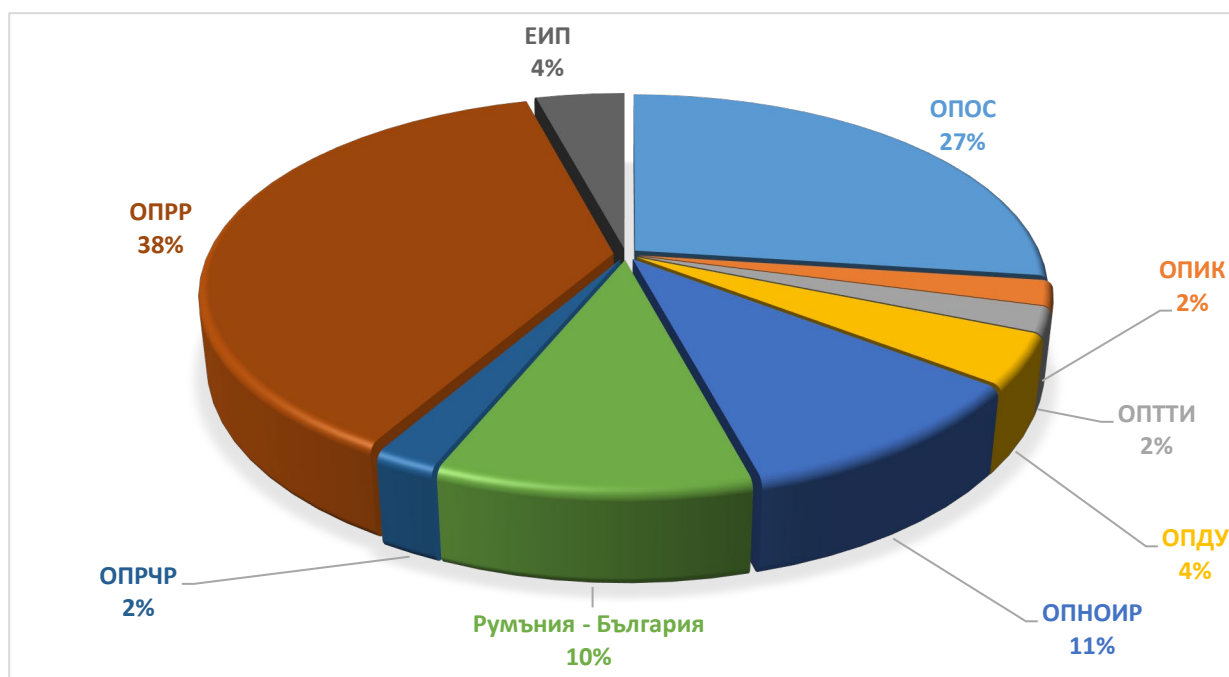
В групата на нередности по т. 14 от Насоките попадат и нарушенията, при които възложителят е сключил договор без предоставяне на актуални документи, удостоверяващи липсата на основанията за отстраняване от процедурата и съответствието с поставените критерии за подбор от участника, класиран на първо място.

Пример за такава нередност се установява в поръчка за инженеринг, в която участникът следва да има: застраховка професионална отговорност в проектирането за строежи от II група, III категория с минимална застрахователна сума в размер на 100 000,00 лв. и застраховка професионална отговорност в строителството за строежи от II група, III категория с минимална застрахователна сума в размер на 200 000,00 лв. и внедрена система за управление на качество, съгласно стандарт ISO 9001:2008 с обхват проектиране и строителство или еквивалентен сертификат. При сключване на договора избраният за изпълнител участник не е представил застраховка в изискуемия размер, както и копие от сертификат по ISO с обхват проектиране. Налице е нарушение на чл. 112, ал. 2, т. 2 от ЗОП. Отклонението се отнася до документите, с които се удостоверява покриването на определените от възложителя критерии за подбор. С не представянето им избраният за изпълнител не доказва декларираните от него обстоятелства в ЕЕДОП относно съответствие с поставените критерии за подбор.

Пример за такава нарушение е и следният: възложителят е изискал участниците да разполагат с минимум трима експерти: ръководител на проекта, технически ръководител и отговорник по

контрол на качеството, като ръководителят на проекта и техническият ръководител следва да притежават определена професионална компетентност, в това число професионален опит при изпълнение на идентични или сходни с предмета на поръчката строежи в минимум един обект. Съответствието с минималните изисквания е декларирано в ЕЕДОП при подаване на офертата. При подписване на договора обаче избраният изпълнител не е представил документи за лицата, които доказват професионалната им компетентност - за да удостовери, че притежават изискуемия от възложителя професионален опит при изпълнение на идентични или сходни с предмета на поръчката строежи в минимум един обект.

Установени са 48 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

В поръчка за услуга по упражняване на строителен надзор според условията на възложителя участникът следва да е изпълнил през последните 3 (три) години, считано от датата на подаване на офертата, услуги с предмет и обем, идентичен или сходен с тези на поръчката. Изискването се доказва със Списък на услугите, идентични или сходни с предмета на поръчката. Пояснено е, че „Дейности с предмет и обем, идентични или сходни с тези на поръчката“ представляват „упражняване на строителен надзор на обекти за ново строителство и/или основен ремонт и/или реконструкция и/или рехабилитация на ВиК мрежи втора категория в урбанизирани територии. За изпълнени се приемат обекти, за които има подписан Констативен акт за установяване на годността за приемане на строежа (Акт обр. 15), или еквивалент за обекти, изпълнени извън страната без забележки.“ Възложителят е отстранил от участие в процедурата участник с мотиви, че не е доказан изискуемия опит, като от според комисията представеното от участника удостоверение от получателя на услугата не съдържа информация относно датата на съставяне и подписване на констативен акт за установяване на годността за приемане на обекта (Акт обр. 15). При проверката установихме, че в допълнително представения ЕЕДОП участникът е декларира изпълнена услуга и е посочил два документа - Акт обр. 15 и разрешение за ползване, издадено от ДНСК. От приложеното

удостоверение от получателя е виден периодът на изпълнение, категорията на обекта и датата и номера на разрешението за ползване. От публично достъпната информация също се установява, че за обекта е издадено цитираното разрешение за ползване. От представената информация е доказано, че за обекта „има подписан Констативен акт за установяване на годността за приемане на строежа (Акт обр. 15)“ съгласно условието на възложителя, поради което не е налице основанието за отстраняване.

В поръчка за строителство участниците следва да разполагат с екип, който включва: - ръководител екип с професионален опит - участие в екип, свързан с ръководство на строителните работи и осигуряване изпълнението на отговорностите по чл. 163, ал. 2, т. 1 - 5 от ЗУТ на минимум едно изпълнено строителство с предмет, идентичен или сходен с предмета на поръчката; - технически ръководител на обект с опит в областта на строителството, като технически ръководител на минимум 2 (две) изпълнени строителства; - експерт по здравословни и безопасни условия на труд със специфичен опит в екип, свързан с извършване на дейности по безопасност и здраве в минимум 1 (едно) изпълнено строителство. Участник е отстранен от процедурата с мотиви, че предложените експерти за технически ръководител и експерт ЗБУТ не са доказали изискуемия от възложителя опит. При проверката на офертата на участника и на допълнително представените документи по реда на чл. 54, ал. 8 от ППЗОП констатирахме, че за експертите се удостоверява съответствието с поставените критерии за подбор за опит. Комисията е приложила разширително поставените критерии за подбор и е търсила доказване на опита на техническия ръководител и на експерта по ЗБУТ в строителство с предмет, идентичен или сходен с предмета на обособената позиция, като това изискване възложителят е поставил само към ръководителя на екип. Видно от изискванията на възложителя, не е необходимо опитът на експертите технически ръководител и експерт ЗБУТ да е за конкретен вид и категория строеж.

В друга процедура възложителят е отстранил от участие лице с мотиви, че върху описа на представените документи липсва саморъчно положен подпис на представляващия участника и печат на юридическото лице. Полагането на собствено ръчен подпис и мокър печат върху образците от документацията според възложителя се явява неразделна част от задължителното съдържание на офертата. Съгласно чл. 47, ал. 3, във връзка с чл. 39 от ППЗОП (съгласно приложимата редакция) при открита процедура документите, свързани с участието в процедурата, които участниците представят включват ЕЕДОП, документи за доказване на предприетите мерки за надеждност, когато е приложимо, техническо предложение, опис на представените документи, както и отделен запечатан непрозрачен плик с надпис „Предлагани ценови параметри“, който съдържа ценовото предложение по чл. 39, ал. 3, т. 2 от ППЗОП. При прегледа на офертата на отстранения участник установихме, че в същата се съдържа: - опис на представените документи, - единен европейски документ за обществени поръчки, Приложение № 2, електронно подписан от управителя на дружеството; - техническо предложение, Приложение № 3 - с подпис на управителя на дружеството и печат на всяка страница; - декларация, че при изготвяне на офертата са спазени задълженията, свързани с данъци и осигуровки, опазване на околната среда, закрила на заетостта и условията на труд, Приложение № 5 - с подпис на управителя на дружеството и печат. Налице е съответствие между описаните в описа документи-приложения и съдържащите се в офертата на участника. Не е спазено изискването за полагане на подпис и печат върху описа на представените документи. За комисията е съществувала обективна възможност да разгледа и извърши проверка по същество на документите за съответствието с изискванията към личното състояние и критериите за подбор, след което да разгледа и оцени офертите. Визираният недостатък не касае съществен елемент от офертата на участника. Волята на участника да участва в обявената поръчка и да представи оферта е видна от всички представени и подписани документи, съдържащи се в офертата, различни от описа, а именно ЕЕДОП, декларация, приложение № 5, техническо предложение. Липсата на подпис и печат върху един

от приложените в офертата документи на този етап от процедурата, не прегражда възможността комисията да изпълни правомощията си по разглеждането на съответните документи за съответствието с изискванията към личното състояние и критериите за подбор.

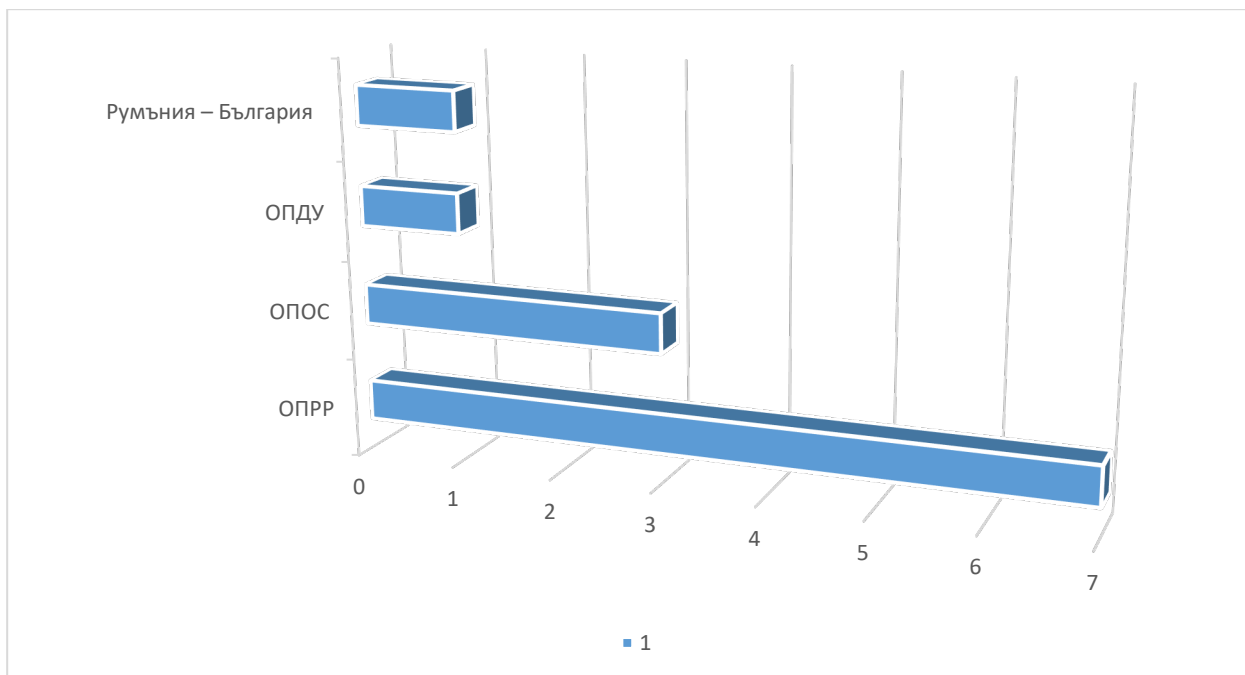
Установихме и случай на отстранен участник на основание чл. 107, т. 2 „а“ от ЗОП за това, че техническото му предложение не отговаря на изискванията на възложителя. Мотивите за отстраняване са, че: - представеният от участника график не отговаря на проекта на договор и изискването графикът да обосновава оферирания срок за СМР, тъй като в него са предвидени 30 дни за неблагоприятни климатични условия, които са включени в оферирания срок за изпълнение на строителство към образеца на техническо предложение; - разработеният от участника график за изпълнение на обществената поръчка не отговаря на предварително обявените условия на възложителя, тъй като не отчита спецификата на възлаганите дейности; - констатира се разминаване между Линеиния график и приложената диаграма на работната ръка. При проверката на техническото предложение от офертата на участника установихме, че в техническото предложение и в представения график участникът е предложил срок за изпълнение на дейностите по строително-монтажни работи от 200 календарни дни, който не е по-дълъг от максимално посочения в документацията срок от 210 дни; графичната част от графика е разработена по десетдневки, като в графика са посочени 30 дни за неподходящи атмосферни условия, които са включени в оферирания общ срок за изпълнение на строителството. Налице е съответствие между предложенията за срок в двете части от офертата на изпълнителя – в оферирания срок от предложението и представения график. В техническата спецификация липсва забрана за включване в графика на периоди на неподходящи атмосферни условия. Цитираната от комисията за оценка клауза от проекта на договор регламентира условията за спиране на строителството и определяне на срока за изпълнение при спиране, като същата няма отношение към начина на изготвяне на график за строителни дейности от участниците. Спазени са изискванията от документацията за посочване на продължителност, начало и край на дейностите по СМР. Липсват доказателства, че предвидените дейности в графика не отчитат спецификата на обществената поръчка. При прегледа и съпоставката между представения от участника график и диаграмата на работната ръка не се установява разминаване.

В друга поръчка в техническата спецификация възложителят е посочил видовете строително-монтажни работи чрез количествено-стойностна сметка, като в част „Покрив“, позиции от 1 до 8 са описани дейностите: доставка и монтаж на хидроизолация, доставка и монтаж на казанчета, доставка и монтаж на улуци, доставка и монтаж на водосточни тръби за отводняване, доставка и полагане на минерална вата, доставка и монтаж на облицовка от гипскартон под топлоизолация, доставка и полагане на дюшеци минерална вата, доставка и монтаж на пароизолация под топлоизолация. Съгласно документацията в предложението за изпълнение на поръчката участникът трябва да включи, описание на етапите, технологична последователност и продължителност на изпълнението на СМР и линеен график. Линеиният график трябва да включва: - „срока за изпълнение на дейностите в съответствие с предложени срок в образеца на предложението за изпълнение на поръчката от документацията за участие за възлагане на обществената поръчка, като за всяка позиция следва да е посочено продължителност, начален и краен ден“; - „етапите на изпълнение на поръчката, технологичната последователност на предвидените строително-монтажни работи и съпътстващи нестроителни дейности, като предвижда необходимото технологично време за качествено изпълнение на съответните видове СМР и отчита времето за тяхното изпълнение, технологичните етапи при реализирането им, включително доставка на материали и оборудване, подготвителни дейности и дейности по завършване на обекта и предаване на възложителя.“ Мотивите на комисията за отстраняване на участник са, че разработеният график за изпълнение на обществената поръчка не отразява технологичната последователност на редица от предвидените строително-монтажни работи, като комисията е цитирала

дейностите по част „Покрив“, позиции от 1 до 8 от КСС към ТС. Комисията е приела, че „всички цитирани отделни строително-монтажни работи съставляват Задача 2, която се изпълнява от ден 8 до ден 37, но по никакъв начин не може да се отчете предвидената технологична взаимобвързаност между тях. Не става ясно дали тези отделни СМР се изпълняват успоредно от ден 8 до ден 37 или последователно, или със застъпване. По никакъв начин не може да се изведе еднозначен извод дали са спазени технологичните особености за отделните дейности, необходимото време за престой след изпълнението на армираната циментова замазка по плосък покрив преди полагането на битумната хидроизолация.“ При проверката на техническото предложение установихме, че представеният от участника график отразява срока за изпълнение на дейностите, като са посочени продължителност, начален и краен ден. Отразени са всички етапи на изпълнение на поръчката и технологичната последователност. Дейностите по част „Покрив“, позиции от 1 до 8 от КСС към ТС, са включени в ред „Задача 2“, като е посочена обща продължителност 30 дни с начало и край от ден 8 до ден 37. Следователно участникът е предвидил да изпълни дейностите по доставка и монтаж едновременно, в предвидения период от 30 дни. Освен това, никъде в техническата спецификация възложителят не е предвидил, че не допуска окрупняване на дейности при изготвяне на графика. В допълнение от прегледа на графика от техническото предложение на участника, избран за изпълнител, се констатира прилагане на сходен подход за мярката „Топлинно изолиране на покрив“ (без разбивка на под-дейности), с продължителност 25 дни, определено начало и край. Въпреки това комисията не е установила несъответствие с изискванията на възложителя в предложението на участника и същият е допуснат до оценка на техническото предложение. Налице е неравно третиране на участниците.

В друга поръчка участник е отстранен за неспазване на критерия за подбор относно реализиран минимален общ оборот в размер на не по-малко от 600 000.00 лв. за периода 2016 - 2018 г. Обществената поръчка е открита с решение от декември 2018 г., следователно трите приключили финансови години са 2015, 2016 и 2017 г. При проверка на представения ЕЕДОП от отстранения участник установихме, че същият е декларирал общ оборот в размер на 788 685,59 лв. за периода 2015-2017 г. Комисията е изисквала участникът да представи нов ЕЕДОП, в който да декларира оборот за последните три приключили към датата на подаване на офертата финансови години - 2016, 2017 и 2018 г., като впоследствие участникът е отстранен поради не доказване на изискуемия размер на оборота за периода, посочен от комисията. Действията на комисията са незаконосъобразни, тъй като в чл. 61, ал. 1, т. 1 и чл. 62, ал. 3 от ЗОП липсва изрично посочване, че момента към който се определя тригодишния период е датата на подаване на офертата, така както това е направено изрично в чл. 63, ал.1, т.1 от ЗОП по отношение на опита на участниците. При липсата на изрична разпоредба в друг смисъл следва да се приеме, че последните три приключили финансови години са с оглед датата на откриване на процедурата.

Установени са 13 случая на нередности от описания тип по т. 14 от Насоките на ЕК по следните програми:



### 2.3. използване на различни или допълнителни критерии за възлагане от одобрените от възложителя

Нередностите, свързани с неправилно прилагане на методиката за оценка на офертите включват случаите, в които не са спазени от комисията критериите за възлагане или подпоказателите или тяхната тежест, или са използвани допълнителни критерии, които не са публикувани.

Пример за такъв тип нередност е установен в поръчка, в която по показател Техническо предложение за изпълнение на поръчката се оценява виждането на участника за технология, етапи и последователност на изпълнението, работната програма, структурата и начина на изпълнение, при съобразяване на рискове в хода на изпълнение, взаимна обвързаност между отделните части на инвестиционния проект, преценява се пълнотата и обосноваването на стратегията за изпълнение на договора. За получаването на 25 точки по методиката предложението трябва да съдържа редица елементи, включително „описание на възможни рискове, мерки и механизми за организация на ангажираните експерти, разпределение на задачите във времето и между ангажираните експерти“. Комисията е присъдила на офертата на избрания за изпълнител 25 точки, без да са налице посочените елементи.

При одитите през 2023 г. сме установили общо 2 случая:

ОП „Региони в растеж“ 2014-2020	2
---------------------------------	---

### 2.4. недостатъчна одитна следа за възлагане на обществената поръчка

Пример за посоченото отклонение е установено при извършена проверка, че от участника, определен за изпълнител, не са представени актуални документи, удостоверяващи липсата на определени основания за отстраняване от процедурата. При проверката не се установиха доказателства, че документите са изискани, както и няма данни възложителят да е установил по служебен път липсата на основания за отстраняване. В резултат на това не може да се направи заключение дали е законосъобразно възлагането на договора за обществена поръчка.



При одитите през 2023 г. сме установили общо 5 случая:

ОП „Региони в растеж“ 2014-2020	4
Интеррег Румъния-България 2014-2020	1

### 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 8 % от общия брой на установените отклонения при възлагане на поръчки.**

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

Към тази категория нередности могат да се обособят подгрупи в зависимост от същността на установените 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.

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

При проверката на изпълнението на договор за строителство установихме, че техническият ръководител е заменен с нов експерт. Съгласно обявлението и документацията за поръчката техническият ръководител следва да притежава специфичен професионален опит на позиция технически ръководител при изпълнението на минимум един строителен обект за изграждане

и/или рехабилитация и/или реконструкция и/или основен ремонт на водоснабдителна и/или канализационна техническа инфраструктура. За новия експерт липсват данни дали отговаря на изискването. Бенефициентът не е предоставил информация/доказателства относно съответствието на лицето с изискванията на възложителя за опит. Замяната на експерт за позиция технически ръководител с лице, което не отговаря на изискванията на възложителя, представлява съществено изменение на договора, тъй като изменението засяга един от критериите за подбор, въз основа на които участникът е определен за изпълнител. Ако новите условия относно професионалната компетентност на експерта технически ръководител 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 изменението води 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, тъй като избраният изпълнител не е изпълнил дължимото поведение да използва „технически ръководител“, който отговаря на първоначално обявените изисквания. Следователно изискванията относно вида и квалификацията на експертите са били единствено за целите на подбора на участниците, с което се нарушават принципите за равнопоставеност и лоялна конкуренция.

Сходно отклонение установихме при проверката на изпълнението на поръчка, в която участникът трябва да разполага с екип от експерти, които отговарят на следните минимални изисквания: - Експерт „Проектант системата за видеонаблюдение“ с пълна проектантска правоспособност по част „КИП и А“; - Експерт „Организация на движението“ с опит в изпълнението на поне един успешно приключил проект за изграждане и внедряване на система за видеонаблюдение. При изпълнението на договора двамата експерти са заменени, като за новия проектант е представено удостоверение за пълна проектантска правоспособност по част „Електрическа“, вместо по изискуемата от възложителя част „КИП и А“ (възложителят не е допуснал еквивалентност на обхвата на правоспособността), а за новия експерт по организация на движението е представена референция, от която не се удостоверява опит в изпълнението на поне един успешно приключил проект за изграждане и внедряване на система за видеонаблюдение. Замяната на експерти с лица, които не отговарят на изискванията на възложителя, представлява съществено изменение на договора, тъй като изменението засяга един от критериите за подбор, въз основа на които участникът е определен за изпълнител.

В други случаи професионалната компетентност е била предмет на оценка съобразно приложения критерий за възлагане „оптимално съотношение качество/цена“. Установихме случай, в който участникът е спечелил поръчката благодарение на предложението от него ръководен състав с изискуемото от възложителя образование, научна степен и опит, за който му е присъден максималният брой точки. При проверката на изпълнението на договора установихме, че е налице промяна на условията по поръчката, като ръководният състав не отговаря на офериранияте, което засяга съществен елемент от нея – един от показателите за оценка на офертите.

Незаконсъобразните промени на договорите включват и необоснованото отклонение от обхвата и стойността на договора – например, възлагане извършването на допълнителни строителни дейности, които не са включени в първоначалната обществена поръчка и КСС, но са могли да бъдат планирани към момента на откриване на поръчката и при полагане на дължимата грижа от страна на възложителя би могла да се установи необходимостта от наличието на тези строителни дейности при подготовка на документацията по поръчката и определяне на обема от строителни дейности. Друг случай е спиране на строителните работи без надлежно основание и обосноваване за период от 262 календарни дни, при договорен срок за изпълнение от 29 календарни дни. В този случай е отчетено и че изпълнителят е получил по-голям брой точки в комплексната оценка и е определен за изпълнител именно въз основа

на предложения от него 29 дневен срок за изпълнение на предмета на поръчка, въпреки предложената от него по-висока цена за изпълнение.

При проверка на изпълнението установихме, че съгласно подписания договор срокът за изпълнение на строителните работи е 150 календарни дни. За период на спиране на 182 дни са съставени актове образец № 10 и № 11. При анализа на причините и издадените документи във връзка със забавата се установи, че спирането е в резултат на необходимост от препроектиране на метална конструкция, установено при направен оглед при започване на строителството и извършено геодезическо заснемане. Установихме, че необходимостта от препроектиране е възникнала три месеца преди искането за спиране, като при полагане на дължимата грижа страните по договора са могли да предприемат дейностите по препроектиране, за да се спази предвидения срок за изпълнение на строителството. В допълнение установихме, че в приложените документи са налични декларация за съответствие и сертификат за качество за изработката на ферми по чертежи, или част от дейностите, за които е било необходимо допълнително проектиране са изпълнявани в периода на спиране. С удължаването на срока за фактическо изпълнение на строителството са променени първоначално обявените условия в полза на избрания изпълнител и същият е получил необосновано предимство, като му е предоставена възможност за изпълнение на строителни дейности извън максимално определения срок.

При друга проверка установихме, че строително-монтажните работи са извършени за 855 дни или с 405 дни закъснение. За да преценим законосъобразността на отклонението, анализирахме причините и издадените документи във връзка със забавата. Установихме, че за част от периода са налице доказателства - справки за лоши метеорологични условия от НИМХ за регистрирани минимални температури, валежи и силен вятър. Справките не обхващат целия период на спиране, като работата по обекта е спряна за 11 месеца, в който период се включват сезони, чиито температури са подходящи за извършване на предвидените в договора дейности. Практически е невъзможно в този голям времеви интервал да няма периоди с благоприятни температури за тези дейности, като изпълнителят е бил длъжен при отпадане на лошите метеорологични условия да възстанови и продължи строително-монтажните работи. Възложителят не е наложил неустойки за неспазване на срока за изпълнение, като по този начин е приел изпълнение в срок, който е със 74 % по-дълъг от определения. Срокът за изпълнение на договора и свързаната с него неустойка за забавено изпълнение са съществен елемент от условията по процедурата. С приемането на изпълнение в срок, който надвишава значително договорения срок, възложителят е допуснал изменение, което променя съществено характера на сключения договор и първоначално определените от него условия.

Променените условия за срок на изпълнението и липса на неустойка за забава, 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 възложителя не е ангажирал в отговорността на изпълнителя за обезщетение (неустойка). Липсата на наложена неустойка води до ползи за изпълнителя, които не са били известни на другите участници в процедурата, включително на заинтересованите лица, които не са подали оферта.

Незаконсъобразно изменение на договора се установява и при доставката на камери с параметър „записване на кадри“ от 25 fps, вместо минимално изискуемата от възложителя стойност минимум 60 fps; доставката на работни станции с базова честота на процесора 2.40GHz, вместо изискуемата минимум 3.4 GHz и инсталирана RAM памет 8,00 GB, вместо изискуемата минимум 16 GB DDR3. Доставката на оборудване, което не отговаря на изискванията на възложителя, представлява съществено изменение на договора, тъй като

изменението засяга изискванията от документацията за поръчката, въз основа на съответствието с които участникът е определен за изпълнител. Ако новите условия относно техническите параметри на оборудването 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 изменението води до полза за изпълнителя, които не са били известни на останалите участници в процедурата, както и на потенциално заинтересованите лица, които не са подали оферти, тъй като избраният изпълнител не е изпълнил дължимото поведение да достави оборудване, което отговаря на първоначално обявените изисквания. Следователно изискванията относно параметрите на оборудването са били единствено за целите на възлагането на поръчката, с което се нарушават принципите за равнопоставеност и лоялна конкуренция.

Отклонение, свързано с промяна на условията за плащане установихме в поръчка за строителство, в която съгласно сключения договор възложителят заплаща на изпълнителя общата цена за изпълнение на СМР по договора в срок от 30 дни след съставяне на констативен протокол за установяване годността за приемане на изпълнението строително-монтажни работи, т.е. заплащането на дейностите по договора се извършва еднократно и след изпълнението на всички дейности по него. Установихме, че между страните по договора е подписано допълнително споразумение, с което се внасят промени в начина на изплащане на възнаграждението, като е въведена поетапност на плащанията: междинни плащания, чийто размер не може да надхвърля 80 % от размера на стойността на договора, платими след представяне на протокол (бивш обр. № 19) за отчитане на действително извършените СМР, оригинална фактура, заверени от изпълнителя и проверени от представителите на възложителя документи, сертификати, декларации, протоколи за изпитвания на вложените материали, гаранционни карти и окончателно плащане – остатък от стойността по договора, платими до 30 дни след съставяне на констативен протокол за установяване годността за приемане на изпълнението строително-монтажни работи. Промяната прави изпълнения договор съществено различен по характер от първоначално сключения, тъй като са предвидени междинни плащания, които не са били част от първоначално обявените условия в документацията по поръчката и проекта на договор; променя се икономическият баланс в полза на избрания изпълнител, тъй като същият ще получи междинни плащания по договора и ще бъде обезпечен с финансов ресурс, който не е бил предвиден в първоначално обявените условия по поръчката; начинът на плащане е един от съществените елементи на договора, като същият определящ и за кръга на заинтересованите от участие в процедурата икономически оператори. С допълнителното споразумение е направена съществена промяна, тъй като новите условия не са били известни на другите участници и те не са имали възможността да се запознаят с тях.

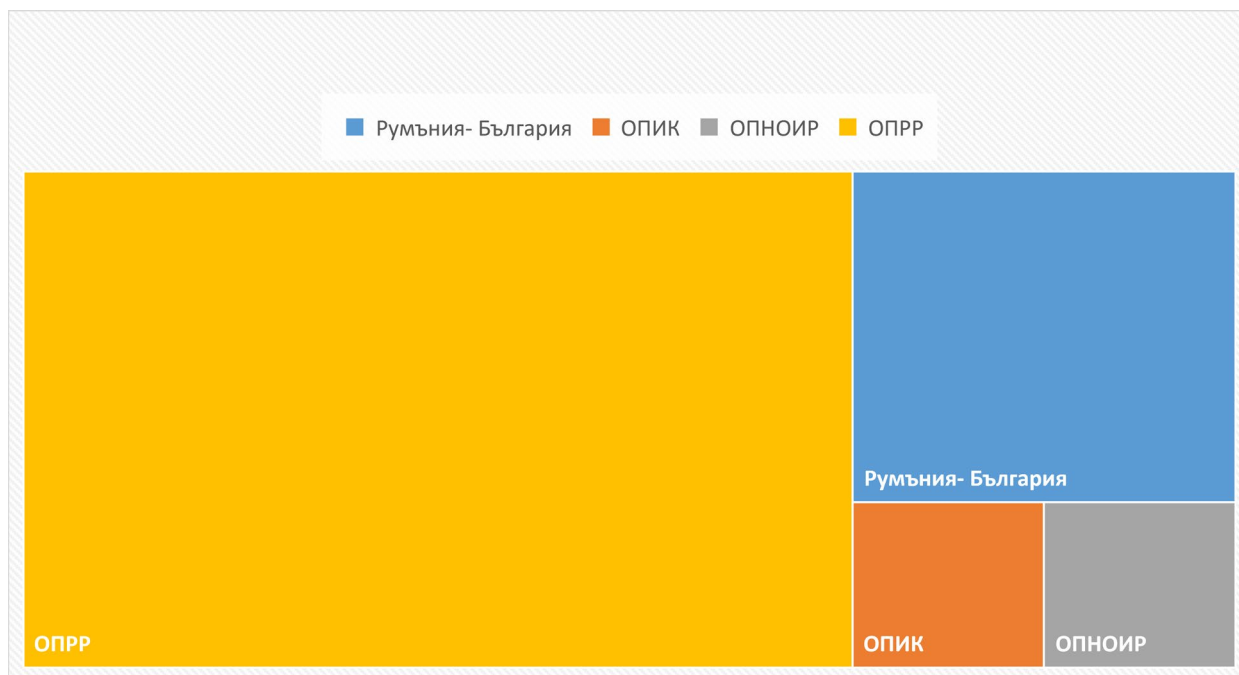
Следва да отбележим, че за изменение на договора за обществена поръчка не може да се счита само такова, постигнато чрез сключено в писмена форма споразумение между страните, което има за предмет съответното изменение.. Със свое решение по съединени дела С-441/22 и С-443/22 Съдът на ЕС изрично посочва, че измененията в двата случая, разглеждани в главните производства (изпълнение на строителство за 264 дни вместо за договорени 235 дни, и за 250 дни вместо за 45 дни) „отговарят както на условието, предвидено в член 72, параграф 4, буква а) от Директива 2014/24 - тъй като, ако от самото начало съответният възложител е бил определил на етапа на възлагане на поръчката по-дълъг срок за изпълнение, съответстващ на първоначалния срок, удължен с окончателно приетото превишаване на срока, са щели да бъдат привлечени повече участници - така и на предвиденото в член 72, параграф 4, буква б) от посочената директива условие - тъй като това превишаване на срока е променило икономическия баланс на договора за поръчка в полза на изпълнителя по начин, който не е

бил предвиден в първоначалния договор за поръчка“ (т. 53). Според Съда изменението на договора не е необходимо и задължително да е писмено. „Измененията на договора се считат за съществени, когато „указват на намерението на страните да предоговорят основни срокове или условия на тази поръчка. От това следва, както Съдът вече е имал повод да уточни, че по принцип съществено изменение по смисъла на член 72 от Директива 2014/24 се прави по взаимно съгласие (т. 63). В заключение, в т. 75 (1) Съда постановява, че:

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

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

През 2023 г. Одитният орган е установил 22 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)**

През 2023 г. в обхвата на извършените одити на операциите по Програмите за трансгранично сътрудничество „България – Северна Македония 2014-2020“, „България – Сърбия 2014-2020“ и „България – Турция 2014-2020“ са включени 27 проекта.

По време на одитните ангажименти одиторите са извършили проверки на 79 процедури за избор на изпълнител, в резултат на които са сключени 99 договора с изпълнители. Проверените процедури са възложени по PRAG (версии 2019.0, 2020.0), в т.ч. една международна открита процедура, 6 местни открити тръжни процедури, 30 опростени процедури и 42 избора на изпълнител с една оферта.

При извършените проверки Одитният орган е установил 9 отклонения, които съставляват нередности. Предложено е прилагане на финансови корекции върху разходите по 7 договора, сключени в резултат на 6 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. 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.**

Неспазване на регламентирания в PRAG ред за възлагане на опростена процедура установихме в един случай в поръчка за организиране и логистика на събитията по проекта.

Независимо от факта, че за този вид избор на изпълнител Практическото ръководство предвижда сравнително лесен и облекчен ред за възлагане, съгласно изискванията на т. 2.6.4. и 3.5.2. възложителят следва да покани най-малко трима кандидати по свой избор да подадат оферти, като им изпрати тържното досие. Неспазването на това изискване означава, че не е приложен правилно реда по PRAG, като поръчката е възложена при липсата на конкуренция. Следва да отбележим, че публикуването на покана на Интернет страницата на Програмата, без да е указана възможността на всички заинтересовани кандидати да подадат оферта, не отменя задължението на възложителя да покани поне три икономически оператора. Осигуряването на доказателства за изпращането на покани е важна част от удостоверяване на факта на провеждане на поръчката, като липсата на одитна следа води до невъзможност да се проследи спазването на приложимия ред и до определянето на финансова корекция.

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

**Нерядности 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 процедура за възлагане на доставката на техника. Бенефициентът е изискал участниците да имат оторизирана от производителя сервизна база на територията на Република България и да бъде регистриран в Българската търговско-промишлена палата (БТПП).

Изискването за регистрация в БТПП представлява ограничение на национален признак, тъй като за да участва в поръчката и да подаде оферта, стопанският субект трябва да отговори на поставеното национално изискване за регистрация. Възложителят не е предоставил възможност на потенциалните чуждестранни участници (още повече, че процедурата е международна открита и предполага интерес у такива участници) да бъдат вписани в еквивалентен регистър в държавата, в която са установени, като по този начин е ограничил участието на тези лица в поръчката.

В допълнение, одиторите са отчетли, че членството в БТПП е доброволно, след заплащане на членски внос и дава право на членовете на Палатата да ползват с предимство, безплатно и/или на преференциални цени нейните услуги, да участват и/или да инициират организирането и провеждането на мероприятия и дискусии по теми засягащи стопанските им интереси и пр., като същото няма отношение към възможността или опита на лицето да достави обекта на поръчката, в конкретния случай - багер.

По отношение на изискваната оторизирана от производителя сервизна база на територията на Република България, предвид обстоятелството, че бенефициентът е в трансграничен регион поставеното условие е ограничително спрямо заинтересованите икономически субекти, които не са установени в страната. Само за да могат да подадат оферта такива икономически оператори трябва да осигурят сервизна база на територията на страната, без да имат сигурност, че ще спечелят поръчката. Също така, съгласно предвидените условия за сервизна поддръжка представителите на доставчика следва да отстраняват дефекти и повреди с посещения на място, което означава, че поставеното условие не кореспондира с целта на изискването.

Следователно, подобно изискване за оторизирана сервизна база (и то не само от производителя на техниката, а и от упълномощени негови представители) възложителят би могъл да поставя само към избрания за изпълнител, но не и на етапа на подаване на оферти.

С горното възложителят е нарушил разпоредбите на т. 2.6.11.1 от PRAG, които задължават възложителите да поставят ясни и недискриминационните критерии за да направят преценката, че участниците разполагат с достатъчен технически капацитет да изпълнят предмета на договора, като тези критерии са пропорционални на предмета и не възпрепятстват конкуренцията.

### **- Непропорционални изисквания**

В поръчка за строителство установихме следното ограничително изискване: с офертата си участникът да представи оригинал на писмо от банка, което по своя характер е равносилно на банкова гаранция. Представянето на подобен обвързващ документ към момента на подаване на оферти съставлява административна тежест за лицата. Същото води до ненужни усилия от страна на заинтересованите икономически оператори и ограничава конкуренцията като създава пречки за подаването на оферти.

Ограничителен характер има и поставено в процедура за доставка изискване за средногодишен оборот в размер на максималния бюджет на договора, без да е указана прогнозната стойност на поръчката. Фактически поставеното изискване не е ясно, тъй като участниците нямат информация над каква стойност трябва да бъде оборотът им, респ. финансовите ресурси на разположение на физическите лица – участници, за да подадат оферта.

Неясните условия имат сходен ефект, като такъв се установява в различната формулировка на референтния период за доказване на опита на участника - веднъж указан като последните три счетоводни години, на друго място в същия документ - последните три години, считано от датата за подаване на оферта. В конкретния случай разликата е съществена, като възложителят не е посочил ясно какъв период ще приеме - годините 2018, 2019 и 2020, или опит, натрупан в периода 05.11.2018 - 05.11.2021.

### **3. Нарушения при техническите спецификации и предмета на поръчките**

**Передности 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.**

Според т. 2.8. от PRAG техническите спецификации трябва да дават еднакъв достъп на участниците до поръчката и да не създават необосновани пречки пред конкуренцията. В правилата на PRAG изрично е посочено, че техническите спецификации не могат да ограничават конкуренцията като са прекалено специфични и водят до конкретна търговска марка или модел.

В проверената от одиторите поръчка възложителят е поставил 37 технически параметъра към двигателя, трансмисията, осите и кабината на обекта на доставка. И двамата икономически субекти, подали оферта в проверяваната поръчка, са предложили един и същи модел. След извършен анализ на представената от бенефициента информация за сходни продукти, които отговарят на целия набор от технически изисквания, се установи, че от посочените четири други модела на машини със същото предназначение, никоя от тях не отговаря на изискванията. Техническата спецификация на доставеното оборудване съвпада с техническата спецификация, която е част от документацията по поръчката. Следователно, утвърдената от възложителя техническа спецификация води до конкретен модел и същата е дискриминационна съгласно горесцитираната точка от PRAG.

В друга поръчка за доставка на техника установихме 44 различни изисквания, на които да отговаря обекта на доставка, включително по отношение на камера е посочен конкретен модел камера „1/1.9” STARVIS™ CMOS“, без опция да се достави еквивалентен продукт. На



одиторския екип не е предоставена обосновка относно изисквания брой специфични технически изисквания и камера от конкретния модел.

При подобни технически спецификации в по-голямата част от случаите се наблюдава липса на конкуренция, като е подадена само една оферта.

#### 4. 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 две поръчки установихме, че избраният за изпълнител не отговаря на всички изисквания на възложителя.

Несъответствие е установено в декларирания средногодишен оборот, който е под изискуемия от възложителя. Въпреки несъответствието, кандидатът е избран за изпълнител, макар и неотговарящ на поставения критерий за подбор относно икономическото и финансовото му състояние. Несъответствието с критериите за подбор е основание за отстраняване от поръчката, като комисията по оценка е следвало да установи пропуски и да поиска допълнителни разяснения и информация от кандидата, преди да го отстрани.

В друга поръчка несъответствие е установено при преглед на офертата. В тази връзка следва да се напомни, че съгласно т. 4.3.9.4 от PRAG при оценката на техническите предложения оценителната комисия трябва да прецени съответствието на техническата оферта с одобрената техническа спецификация, за да я квалифицира като съответстваща или не. За да възложи изпълнението на поръчката на конкретния изпълнител, възложителят трябва да се увери, че офертата му отговаря на всички поставени изисквания. При проверка на техническото предложение установихме следното несъответствие: предложеният гаранционен срок е по-кратък от изискуемия от възложителя, което прави офертата несъответстваща на изискванията.

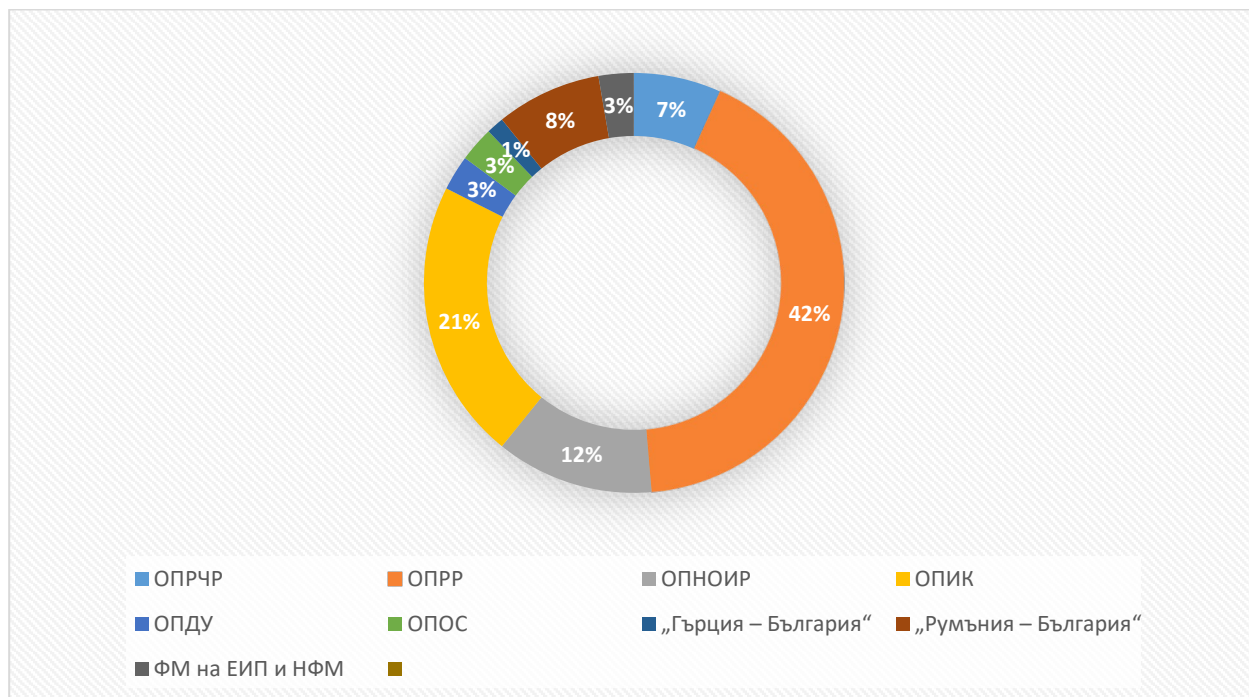
**-Конфликт на интереси с влияние върху резултата от процедурата за възлагане на обществена поръчка**

Конфликт на интереси между възложителя и избрания за изпълнител е установен в един случай, в който представителите на възложителя и на изпълнителя са членове на управителния съвет на една и съща асоциация. Същите две физически лица са страни по договор, сключен след директно възлагане на услуга за организиране на събития от страна на публичния възложител. Членството им в управителния съвет представлява ситуация, в която е компрометирано обективното упражняване на функциите на възлагащия орган.

Посоченото отклонение представлява нарушение на чл. 2 от Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове и т. 2.5.4 от Практическото ръководство.

### IV.3 НАРУШЕНИЯ ИЗВЪН ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ

В резултат на извършената одитна дейност през 2023 г. Одитният орган е установил 78 отклонения, които не са свързани със спазването на правилата за избор на изпълнител. По програми разпределението на нарушенията е следното:



Типовете нарушения са свързани с: изплатени и верифицирани недопустими разходи по проверявания проект, неспазване на изискванията за одитна следа, несъблюдаване на законоустановения срок за извършване на плащане към бенефициента, липса на добро финансово управление, както и пропуски, свързани с физическото изпълнение.

#### 1. Предности 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.

При проверка на допустимостта на отчетените в одитираното искане за междинно плащане разходи установихме, че за дейността строителен надзор е направено плащане за три подобекта, като за единия от обектите не е подписан договор с избран изпълнител за извършване на строителството, следователно за този подобект не е възникнала необходимост от извършване на строителен надзор, както и заплащането на такъв. Възложителят не е отчетел, че е налице неизпълнение на част от дейностите и че следва да намали пропорционално плащането към консултанта, независимо че договорената цена е обща за трите подобекта.

При проверка на преки разходи за персонал и непреки разходи за организация и управление и разходи за информация и комуникация, сме установили, че за екипа на проекта са поискани за възстановяване разходи за възнаграждения и осигуровки, които не съответстват на отработените часове според индивидуалните отчети за извършена работа.

При проверка на изпълнението на договор за супервизии/консултации установихме, че съгласно чл. 2, ал. 3 от договора заплащането на разходите за съответните услуги се извършва за реално извършените часове на базата на предложените единични цени в ценовото предложение на изпълнителя. Фактурирани от изпълнителя и изплатени от възложителя са супервизии, които са повече от отчетените в протоколи индивидуални супервизии.

## **2. Неспазване на срока по чл. 132 от Регламент № 1303/2013 г.**

Отклонението е за неспазването на сроковете по чл. 132 на Регламент (ЕС) № 1303/2013 и чл. 62, ал. 1 от ЗУСЕСИФ във връзка с § 70 от ПЗР на ЗИД ЗУСЕСИФ (ДВ, бр. 51 от 2022 г., в сила от 01.07.2022 г.) за извършване на плащане от УО в пълен размер и не по-късно от 90 дни от датата на подаване на искането за плащане от бенефициента.

При извършена проверка на искане за междинно плащане констатирахме, че същото е верифицирано от УО 190 календарни дни след представянето му. В друг случай искането за междинно плащане е верифицирано от УО след 177 календарни дни. Отчитайки спирането на срокове във връзка с изискани допълнителни документи, сме установили превишаване на определения в цитираните нормативни актове краен срок, в някои случаи с 320 календарни дни.

## **3. Липса на одитна следа**

Друг вид отклонение е липсата на осигурена подходяща одитна следа в ИСУН за отчитане на постигнатите индикатори. Съгласно чл. 125, параграф 2, букви „г“ и „д“ от Регламент (ЕС) 1303/2013, УО следва да съхранява в компютризирана форма данни за всяка операция, необходими за мониторинга, оценката, финансовото управление, проверката и одита, включително данни за постигнатите резултати. Ръководството за изпълнение на договори за предоставяне на БФП по програмата предвижда при подаване на пакет отчетни документи по проекта, бенефициентът да въвежда в ИСУН 2020 и надлежно попълнен Обобщен списък на участниците в проекта в съответствие с изискванията на Управляващия орган – в ИСУН 2020 въведените данни се визуализират като Микроданни участници (ЕСФ). В резултат на извършената проверка установихме, че не всички лица са включени в таблица „Микроданни участници (ЕСФ)“.

По друг проект за индикатор „Относителен дял на децата от уязвимите групи с напредък по български език от участието им в операцията“ УО е одобрил изпълнение по индикатора от 79,57 %, което не съответства на отчетените от бенефициента Микроданни за участниците по проекта.

В друг случай в раздел „Индикатори“ в структурирания договор с бенефициента няма въведена информация за индикаторите, които бенефициентът трябва да изпълни по договора за предоставяне на безвъзмездната финансова помощ. Също така, при отчитане изпълнението

на проекта, бенефициентът не е отчетел нивото на изпълнение на индикатори в ИСУН. Причината за констатираното отклонение се дължи на разписаните изисквания за индикаторите в Условието за кандидатстване по процедурата, като съгласно т. 7 „Индикатори“ от условията за кандидатстване, индикаторите ще се отчитат служебно от страна на УО и в тази връзка не се изисква попълване на информация за тях от кандидатите.

#### **4. Неспазване на принципа на добро финансово управление**

Този тип нарушение сме установили при проверка на изборния от УО вид на възлагане чрез избор на изпълнител с две оферти.

Съгласно Условието за изпълнение на проекти по Оперативната програма в случаите, когато предвидената стойност за процедура за избор на изпълнител с предмет „доставки или услуги“, в т.ч. съфинансирането от страна на бенефициента/ кандидата за БФП, без данък върху добавената стойност е по-ниска от определен праг, ще се изисква към първичните платежни документи да се приложат поне две съпоставими оферти, каталози, разпечатки от официални интернет страници на производители/доставчици или комбинация от посочените, съдържащи цена, характеристика/функционалност/описание, които не противоречат на заложените в административния договор за безвъзмездна финансова помощ. В част от проверените избори установихме, че офертите са подадени от свързани лица, поради което не могат да се приемат за независими и съпоставими, в други – че едната от подадените оферти надвишава указания от УО максимален праг, т.е. бенефициентът е осигурил само една оферта, която съответства на заложеното в административния договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ.

#### **5. Отклонения при физическото изпълнение на дейностите**

Бенефициентите са длъжни да поддържат инвестициите в добро физическо състояние. Съгласно чл. 71, параграф 1, б. „в“ от Регламент (ЕС) № 1303/2013 операциите, включващи инвестиции в инфраструктура или производствени инвестиции, възстановяват приноса от европейските структурни и инвестиционни фондове, ако в срок от пет години от крайното плащане към бенефициера, претърпят значителна промяна, която засяга естеството, целите или условията за изпълнение и която би довела до подкопаване на нейните първоначални цели.

При извършена проверка на място за изпълнението на модернизация на път са установени отклонения в качеството на строителството, включително: непочистени от наноси, растителност и битови отпадъци отводнителни окопи; нарушена пътна маркировка; наличие на бетонова тръба, пълна с битови отпадъци, нарушаваща естетическия вид на инвестицията; деформирана ограничителна система за пътища; компрометирана мрежа за птици; деформирана заешка ограда и др.

По време на друга проверка сме установили наличие на неработеща пътна станция за видеонаблюдение с обзорна камера, надлъжна пукнатина с приблизителна дължина 10 м. на пътното платно, множество разпилени остатъци от разрушени основи на бализи, създаващи опасност от възникване на ПТП и нарушаващи естетическия вид на инвестицията.

На друг реализиран строителен обект са установени счупени бордюри, порастнала растителност на множество места между бордюрните плочки, напукана бетонова мазилка, извадени и липсващи бордюрни плочки, свличания на места на земната основа, върху която са поставени бордюрни плочки, нарушена бетонова настилка и стърчащи арматурни жезла от подпорна стена, изтрита маркировка и маркировка, която не е ясно видима на отделни участъци от пътя.

След рехабилитация на път са установени пукнатини в асфалтовото покритие на отделни места в двете платна от трасето на пътния участък, пукнатини при дилатационни фуги и обрушване

на бетоновото покритие на мостово съоръжение, разрушена бетонова регула при аварийна площадка.

Други отклонения, свързани с физическото изпълнение, включват течове по фасади вследствие на компрометирана хидроизолация; компрометиран горен слой на изградена велоалея, неработещ Киоск на велостоянки.

В друг случай установихме неподдържане в добро експлоатационно състояние на обектите на интервенция и доставеното оборудване, в частност нефункциониращо оборудване – принтер, клиентски дисплей, четец на карти и баркод четец. Устройствата са част от интегрирана система за контрол и управление на обществения транспорт, но не са свързани в електронна система и не функционират.

В тези и подобни случаи сме документирали дефектите, свързани с физическото изпълнение на проекта и поддържането на инвестицията в добро физическо състояние, със снимков материал и сме информирали бенефициентите за установените отклонения, като сме изискали доказателства за предприемането на действия за отстраняване на пропуските в качеството на строителството и поддръжката на обектите.

В голямата си част установените отклонения нямат финансово влияние, като сме обърнали внимание на УО и бенефициентите, че лошото качество и влошеното физическо състояние на изпълнените дейности може да доведе до непостигане целите на проекта, нарушение на принципа за устойчивост на резултатите и репутационен риск за фонда, съответно до прилагане на финансова корекция върху разходите по проекта.

## **V. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**

Одитният орган задълбочено анализира причините за допуснатите от Управляващите органи пропуски при верификация на разходите, верифицирани и сертифицирани през девета счетоводна година и одитирани през 2023 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.

Прави впечатление, че се установяват повтарящи се отклонения и нарушения през годините, обхващащи целия програмен период 2014-2020, и които в продължение на повече от 7 години Одитният орган е посочил като нередности в ежегодните анализи. Това води до извода, че възложителите не се учат от грешките си и не полагат усилия да спазват законодателството в областта на обществените поръчки. 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 последната година 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.

**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.**