

**АНАЛИЗ НА НЕРЕДНОСТИТЕ В ОБЛАСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ,  
УСТАНОВЕНИ ОТ ОДИТНИЯ ОРГАН  
В ОДИТИТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ ПРЕЗ 2014 Г.**

Настоящият анализ отразява резултатите от проверките, извършени в рамките на одитите на операциите от Одитния орган през 2014 г. Анализът е изготвен с цел да подпомогне планирането и разпределението на наличните ресурси за одитите на операциите по Оперативните програми, които предстои да се извършат от Одитния орган през 2015 г. Той може да бъде използван и като добра практика от всички заинтересованите лица за запознаване с основните типове нарушения с финансово влияние, допускани от бенефициентите при избор на изпълнител на доставки, услуги или строителство с цел избягването им в бъдеще.

В обхвата на одита на операциите през 2014 г. по осемте оперативни програми, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Кохезионния фонд, Европейския социален фонд и Европейския фонд за рибарство са включени 230 проекта. По време на тези одитни ангажименти одиторите от ИА ОСЕС са извършили проверки на 378 процедури за възлагане на обществени поръчки по ЗОП и процедури за избор на изпълнител по ПМС № 55/2007 г. или ПМС № 69/2013 г. В резултат на извършените проверки Одитният орган е предложил налагане на финансови корекции върху разходите по 203 договори за доставки, услуги или строителство, сключени в резултат на проверените процедури. Тези нарушения не са констатирани от УО в процеса на верифициране на разходите и грешките не са коригирани от сертифицираните разходи през 2013 г.

Делът на установените от нас пропуски (в 57% от проверените процедури) показва, че за одитирания период системите за управление и контрол на Управляващите органи по оперативните програми в частта им за верификация на разходи по обществени поръчки функционират, но не с последователността, честотата или дълбочината, изисквани от приложимите правила.

При изпълнение на одитните ангажименти сме констатирали и множество нарушения в областта на обществените поръчки, допуснати от бенефициентите, които са били установени от Управляващите органи в процеса по верификация и разходите по засегнатите договори и са били коригирани преди включването им в доклади по сертификация. Информация за тези нарушения не е включена в анализа, тъй като същите вече са били установени и коригирани от Управляващите органи.

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

За определяне на финансовото влияние на установените от Одитния орган нарушения при одитите на операциите през 2014 г. са прилагани Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени

поръчки, приети с Решение на Европейската комисия от 19.12.2013 г. За всички проверки в одитните ангажименти Одитният орган използва единен систематичен подход и прилага детайлни контролни листове и специални процедури за контрол на качеството на три нива. Конкретно законосъобразността на разходите, направени в резултат на обществени поръчки, се проверява от Одитния орган чрез подробни контролни листове (публикувани и на електронната страницата на Агенцията), които са съгласувани със съответните главни дирекции на Европейската комисия и обхващат всички рискови моменти съгласно посочените по-горе Насоки. Прилагайки тези контролни листове, в хода на одитите детайлно се провери спазването на правилата относно: избора на вида на процедурата за обществена поръчка, начина на обявяване на процедурата в РОП и Официален вестник на ЕС, сроковете за получаване на документация за участие и за получаване на оферти, критериите за подбор, методиката за оценка, техническите спецификации, даването на разяснения по документацията за участие и тяхното обявяване, отстраняването на участниците, съответствие на избрания изпълнител с всички изисквания, равно третиране на участниците, изпълнението на сключените договори за обществени поръчки, изменението на договорите и на първоначално обявените условия от възложителя.

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

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

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

Най-голям дял от установените нарушения (около 40%) през 2014 г. са свързани с подготовката на обществената поръчка за възлагане и нейното обявяване, т.е. при формулиране на нейния предмет и избора на реда, по който тя ще бъде проведена, при формулирането на критериите за подбор и възлагане, техническите спецификации и методиката за оценка, както и при изпращане на обявлението за обществената поръчка до съответните институции в правно уредените срокове. Тези грешки могат да бъдат класифицирани по следния начин:

### **1. Непровеждане на изискваната по закон процедура за възлагане на обществена поръчка**

Установихме, че в някои случаи възложителите не провеждат предвидените в закона процедури за възлагане на обществени поръчки, въпреки че са налице основанията, предвидени в ЗОП.

В други случаи неправилно са проведени процедури на договаряне, въпреки липсата на предвидените в ЗОП предпоставки за избора на този вид процедура. Обикновено това се дължи на неправилно интерпретиране и прилагане от страна на възложителите на чл. 84, чл. 90 от Закона за обществените поръчки (ЗОП) или на чл. 53, ал. 1 от Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки (НВМОП, отм.) във вр. с чл. 5, ал. 1, т. 2 от ЗОП.

Установихме случаи, в които възложителят не е изпратил до Официален вестник на Европейския съюз обявлението за обществената поръчка, въпреки че поръчката има прогнозна стойност, която надвишава европейските прагове.

При одитите на операциите, извършени през 2014 г., е установено значително увеличаване на посочените нередности спрямо предходните години - 14 случая при 2 установени през 2013 г.

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

Този тип нарушения са с най-големи финансови последици за бенефициентите. Нарушенията най-често са свързана или с начина, по който са формулирани критериите за подбор на участниците, или с документите, които следва да се представят за доказването им. Критериите за подбор са свързани с финансовото и икономическо състояние на участниците, техните технически възможности и професионална квалификация. За да са законосъобразни и за да осигуряват принципа за равнопоставеност и недопускане на дискриминация, същите следва да са съобразени с предмета, характера, стойността, количеството и обема на обществената поръчка.

- За доказване на правото да се осъществява определена дейност, подлежаща на разрешителни или лицензионни режими, възложителите често ограничават неправомерно участието на чуждестранни икономически оператори, като се позовават на национални регулаторни режими, без да допускат изрично възможност за представяне на еквивалентни документи от държавата, в която чуждестранният участник е установен. Примери за това са изискванията за: регистрация в Централния професионален регистър на строителя, регистрация в Регистър на лицата, упражняващи независим стоителен надзор в проектирането и строителството, регистрация по Закона за туризма, разрешение от Изпълнителната агенция по лекарствата, регистрация по Закона за независимия финансов одит и т.н.

- По отношение на финансовото и икономическо състояние на участниците отново се срещат грешки при определяне на изискванията за общ и специфичен оборот, които не са съобразени със стойността на поръчката. Следва да се има предвид, че при многогодишно изпълнение на поръчка е необходимо да се запази пропорционалността при изисквания оборот, като се следи за съотношението между годишната прогнозна стойност на поръчката и годишната стойност на изисквания оборот.

Поставят се и законосъобразни изисквания за доказване на наличен свободен финансов ресурс от точно определен източник.

Констатирани са и случаи, когато изискването за общ и специфичен оборот е ограничително именно в резултат на отношението между тези обороти.

- Установихме и допускане на грешки при определянето на изискванията за техническите възможности за участниците. Възложителите определят относим период за придобиване на опита, който не съответства на изискванията на чл. 51, ал.1, т.1 и 2 от ЗОП. Например за доставки и услуги вместо 3 години се определя по-кратък или по-дълъг срок. От друга страна периодът често се определя в календарни години, без да се съобразява с датата на откриване на процедурата и крайния срок за получаване на оферти (например крайният срок за получаване на офертите в поръчка с обект услуга е 20.04.2014 г., а възложителят в обявлението неправилно е посочил, че изисква опит – изпълнени два договора със сходен предмет през 2011 г., 2012 г. и 2013 г., като така изключва неправомерно периода от януари до 18.04.2014 г.).

Продължаваме да констатираме, че възложителите изискват от участниците да доказват, че техническото оборудване за изпълнение на поръчката е собствено или по отношение на

него е сключен точно определен вид договор със собственика, като пренебрегват чл. 51а от ЗОП, който дава възможност на участниците при изпълнение на поръчката да ползват ресурсите на други физически и юридически лица. Ако участниците докажат по надлежен начин, че имат възможност да ползват чуждите ресурси, възложителите са длъжни да ги допуснат до участие в процедурата.

Установяваме също незаконосъобразно изискване за наличие на сервизна база в страната или определен град в страната към момента на подаване на офертата. Изискването само по себе си е релевантно, но следва да се поставя само спрямо обявения за изпълнител участник, тъй като е пряко свързано с изпълнението на поръчката. В случай, че възложителят е използвал това изискване като критерий за подбор, с цел спазване на принципа за свободна и лоялна конкуренция възложителят следва да допуска доказване на това обстоятелство по начин, който не затруднява и не натоварва участниците (например декларация в свободен текст, че при спечелване на поръчката участникът ще осигури сервизна база в страната/съответното населено място).

Продължават да се срещат случаи, в които изискването за брой на изпълнените договори със сходен предмет е непропорционално, като се изискват повече от три договора. Установили сме и случаи, в които възложителят изисква опитът на участниците да е придобит в изпълнение на договори, финансирани от ЕС или по определена оперативна програма, или изпълнени по отношение на определен тип организации (например публична администрация, публични/държавни организации, общини и т.н.). Следва да се има предвид, че добавянето на словосъчетанието „или еквивалентно“ относно източника на финансиране на изпълнения договор не прави изискването законосъобразно (недискриминационно), тъй като източникът на финансиране не оказва влияние върху качеството на придобития опит. Например характерът на дейностите при проектиране на пречиствателна станция със или без европейско финансиране е един и същ.

- При проверките констатираме и пропуски по отношение на формулираните от възложителите изисквания за професионална квалификация на експертите:

Изисква се опит на ключовите експерти, чиято продължителност не е съобразена или с нормативни изисквания за изпълнение на съответната дейност или с обичайна практика в съответната сфера.

Установени са и случаи, в които изискванията за експерти са незаконосъобразни - твърде завишени и/или несъответстващи спрямо предмета и дейностите по поръчката. В такива случаи образователната степен, професионалната квалификация или продължителността на опита са прекомерни спрямо отговорностите, предвидени за съответния експерт при изпълнението на поръчката – същите отговорности биха могли да бъдат поети от експерти с по-ниска квалификация и опит, без това да се отрази на качеството на изпълнение.

Среща се практика, при която възложителят за да установи дали конкретният експерт има опит в съответната област, изисква опит с определена продължителност и специфика, а в действителност този опит се натрупва по различен начин. Например при строителството на определен вид обекти (пътища, ВиК, пречиствателни станции и т.н.), за да се прецени опитността на експерта, е важен броят на проектите, в които е участвал, а не броят години в изпълнение на такива дейности. В такива случаи формулираните от възложителя изисквания за години опит (например минимум 10 г. опит в инфраструктурни проекти в областта на водния сектор, от които не по-малко от 5 г. в строителството на ПСОВ) не подлежат на доказване, тъй като не съществуват документи, които да удостоверяват тези

факти (например в трудовата книжка на експерта е отбелязано, че е заемал 10 г. длъжността ръководител на обект, но няма доказателство, че 10 г. е изпълнявал инфраструктурни обекти във ВиК сектора, от които 5 г. – пречиствателни станции за отпадни води). Същото важи и за поръчки за услуги (проектиране, обучение, логистика, ИТ услуги и т.н.). Предвид изложеното така формулираните изисквания на възложителя са също неясни, тъй като участниците не знаят какви доказателства трябва да представят, съответно комисията, назначена от възложителя, не знае точно какви доказателства да приеме. В резултат комисията приема всякакви документи и допуска всички участници, при което ние много често констатираме нарушение с финансов ефект – определеният изпълнител не отговаря на изискванията на възложителя. В други случаи комисията приема определени документи за някои участници, а за други не, в резултат на което ние установяваме неравно третиране и/или неправомерно отстраняване.

Констатирали сме и поставени изисквания към експертите за опит в проекти, финансирани от ЕС или по определена оперативна програма, въпреки че конкретните дейности, които експертите ще изпълняват, се базират на умения, стандарти и правила, приложими в съответните сектори, без значение какъв е източника на финансиране на поръчката.

Друг пропуск е и изискването да се доказва, че за предходните една или три години участниците са имали наети по трудово правоотношение определен брой служители – липсва обосновка за броя на наетите лица и/или при поръчки за строителство многократно надхвърля правно уредения минимум, изискуем за регистрацията икономическите оператори в Централния професионален регистър на строителя за съответната категория строжежи.

- През 2014 г. сме отбелязали и формулиране на различни изисквания към отделните типове участници – физически и юридически лица и обединения от такива, които не са регистрирани като юридически лица. Обикновено подобни грешки са свързани с определяне на специфични изисквания за участници обединения – например: изискванията към икономическите, финансовите и техническите възможности се отнасят до всеки член на обединението; изцяло или 80 % от общия/специфичния оборот да е реализиран от един от участниците в обединението (водещия); опитът да е придобит изцяло от един от участниците в обединението или всеки един от участниците да има придобит изисквания опит и др.

- Възложителите допускат и грешки при определяне на изискванията към личността на участниците – свързани с тяхната правоспособност и по-специално притежаване на лицензи или регистрацията в определени професионални регистри.

- По отношение на техническите спецификации най-често срещаната незаконосъобразна практика е употребата на конкретни марки и модели при подготовката на количествени сметки за строителство или услуги без думите „или еквивалент“.

- През 2014 г. сме установили и нарушения при формулиране на предмета на обществената поръчка. Констатирали сме случаи, в които описанието, което възложителят е направил в документацията за участие, е недостатъчно с оглед на това участниците/кандидатите в процедурата да могат да определят предмета на поръчката. Обстоятелство от този тип също има разубеждаващ ефект по отношение на заинтересованите лица.

### 3. Незаконосъобразна методика за оценка на офертите

Формулирането на незаконосъобразна методика за оценка по същността си представлява обстоятелство, което необосновано ограничава участието на лицата в процедурата, т.е. налице е разубеждаващ ефект по отношение на потенциалните участници/кандидати в процедурата за възлагане на обществена поръчка. Нарушенията, свързани с методиката за оценка на офертите основно са свързани с:

- Формулиране на показатели за оценка, които не са свързани пряко с предмета на обществената поръчка. Примерите за това са в две посоки: допускане да се оферират допълнителни дейности извън техническите спецификации и използване на показатели за оценка, които не допринасят за качествено изпълнение на поръчката и съответно не способстват за избор на най-добрата оферта.

Случаите на незаконосъобразна практика за допълнително оферирание са налице, когато възложителят е изисквал да се предлагат бонуси или допълнителни услуги/доставки/СМР, които не са конкретизирани в техническите спецификации, но подлежат на оценяване като част от техническата оферта. Например в поръчка за строителство възложителят е предвидил да се оферират допълнителни предложения извън строителния проект (част от ДУ) и оценяването да става на базата на сравнение между получените предложения на всички участници; в поръчка за доставка на оборудване възложителят е предвидил за всеки технически параметър извън техническата спецификация за съответната стока да се присъжда точка и т.н. В посочените примери участниците нямат достатъчна и пълна информация за предмета на обществената поръчка и не са поставени при равни условия – не знаят за какво се състезават и при какви свои предложения ще получат най-високата оценка.

Към случаите на показатели за оценка, които не допринасят за избор на най-доброто предложение, могат да се причислят: описание на мерки за опазване на околната среда, разбиране на участника за изискванията на възложителя и обхвата на поръчката, детайлно описание как поръчката ще допринесе за задоволяване на потребностите на заинтересованите страни и други. Следва да напомним дефиницията за „икономически най-изгодна оферта“ на ЗОП, съгласно която показателите трябва да бъдат пряко свързани с предмета на обществената поръчка и да предвиждат оценяване на характеристиките на предмета на поръчката по отношение на качество, цена, технически предимства и т.н. Във всички случаи, когато възложителят не предвижда оценяване на конкретни параметри на предмета на поръчката, а на описание и брой на рискове, мерки, методи, подход и пр., възложителят определя неправомерни показатели за оценяване. В тези случаи подобна техническа оферта е изготвена самоцелно – единствено, за да послужи като обект на оценяване, но без никакъв принос и връзка с изпълнението на предмета на поръчката, съответно по нея обективно няма какво да се изпълнява и възложителят не търси изпълнението ѝ.

- Формулиране на показатели за оценка, които представляват изисквания към финансово-икономическото състояние, техническите възможности и професионалната квалификация на участниците. Продължават да се срещат случаи на неправомерно смесване на критерии за подбор с показатели за оценка.

- Възложителят предвижда се присъждането на точки (дори и 0) за предложения, които не отговарят на изискванията на техническата спецификация. Съгласно чл. 69, ал. 1, т. 3 от ЗОП подобни предложения подлежат на отстраняване.

- Възложителят използва т.нар. „методика на средните величини”, съгласно която максимален брой точки се присъждат на предложението, което е най-близко до средното направено в рамките на процедурата предложение.

- Констатирани са и случаи на математически грешки във формулите, използвани при изчисляване на оценките по отделните показатели и/или при изчисляване на комплексната оценка. Установени са несъответствия между посочените в обявлението тежести на показателите и тези, съдържащи се в методиката за оценка.

При одитите на операциите, извършени през 2014 г., сме установили общо 125 случая с финансово влияние, подобни на описаните в т. 2 и 3.

#### **4. Неоснователно намаляване на срока за получаване на офертите и определяне на твърде кратък срок за закупуване на документацията за участие. Нарушение на публичността при обявяване на поръчката.**

- Възложителят е определил незаконосъобразен по-кратък срок за получаване на офертите. Това най-често се дължи на неоснователно позоваване на някое от обстоятелствата по чл. 64 от ЗОП. Например не е изпратено предварително обявление с изискуемата по закон информация за възлаганата обществена поръчка – липсва информация за прогнозната стойност на поръчката, за количеството и обема ѝ, въпреки, че такава информация е била налична към момента на изпращане на предварителното обявление. В други случаи е налице съществена разлика между информацията в предварителното обявление и тази в обявлението за обществената поръчка, като разликата не се дължи на непредвидени за възложителя обстоятелства.

При осигуряване на пълен и неограничен електронен достъп до цялата документация за участие на интернет страницата на възложителя сме установили незаконосъобразно ограничаване на достъпа чрез изискване за закупуването на ДУ и представяне на документ за закупуването ѝ като условие за допустимост на офертата. В други случаи достъпът е ограничен, като в обявлението възложителят е посочил, че ще сваля ДУ от интернет страницата си след изтичане на срока за получаването ѝ.

- В т. 4 от *Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с Решение на Европейската комисия от 19.12.2013 г.*, е предвидено, че във всички случаи, в които съотношението между срока за получаване на офертите и срока за закупуване на документацията за участие е по-малко от 80 %, е налице твърде кратък срок за закупуване на документацията за участие. Тези случаи представляват нередност и за тях е предвидено налагането на финансова корекция. Предвид националното законодателство, в сила до 2014 г., при всяко намаляване на срока за получаване на офертите дори и основателно се стига до съотношение, което е по-малко от 80 %. Всички тези случаи са квалифицирани като отклонения с финансов ефект, без да е налице нарушение на ЗОП, поради което финансовата корекция не е за сметка на бенефициента, освен ако няма друго нарушение със същото или по-високо финансово влияние в проверяваната обществена поръчка.

По отношение на констатациите за определяне на незаконосъобразен срок за получаване на офертите Одитният орган е прилагал подхода на одиторите от Европейската комисия, споделен по време на одитните им мисии през 2014 г. Следвайки принципното разбиране за своевременно споделяне на опита си с всички органи, имащи отношение към спазването на правилата за възлагане на обществени поръчки при изпълнението на

проекти, съфинансирани със средства от ЕС, Одитният орган официално е информирал всички Управляващи и Сертифициращи органи, както и Агенцията за обществени поръчки и Националното сдружение на общините, за настъпилите промени в подхода при проверките на процедури за възлагане на обществени поръчки.

- При обявяването на поръчката възложителите не посочват всички критерии за подбор и всички документи, с които се доказва изпълнението им, като в документацията за участие включват допълнителни изисквания относно годността на участниците и/или документи, които следва да се представят в офертата. По този начин се нарушава чл. 25, ал. 2, т. 6 от ЗОП, който изисква изчерпателно изброяване на критериите и съответните документи, както и принципа за публичност и прозрачност.

При одитите на операциите, извършени през 2014 г., са установени общо 246 случая, подобни на описаните по-горе, при които Одитният орган е установил наличието на финансово влияние на допуснатата грешка и е предложил на съответния Управляващ орган налагането на финансова корекция.

## **II. Грешки, свързани с оценяване на получените оферти**

Този тип нередности е пряко свързан с работата на комисията за провеждане на процедурата. В резултат на извършените през 2014 г. проверки сме установили следните нередности:

- в резултат на пропуски в работата на комисията, определеният за изпълнител участник не отговаря на предварително определените от възложителя изисквания;

- неправилно прилагане от страна на комисията на определените от възложителя критерии за подбор, което е довело до неоснователно отстраняване на участници/кандидати;

- допуснато е договаряне по време на процедурата на възлагане, като това е довело до изменения в първоначалните условия, посочени в обявлението на поръчката или документацията за участие;

- комисията е третирила по различен начин участника, определен за изпълнител и отстранените участници – в сходни ситуации комисията е интерпретирила различно определени изисквания на възложителя и документи за доказването им, а при равнопоставено третиране е следвало да отстрани всички участници или да допусне всички;

- неоснователно отстраняване на участници за необичайно ниско предложение, поради неоснователно отхвърляне на представена обосновка или изискване на обосновка без правно основание (липсва необичайно ниско предложение по смисъла на чл.70 от ЗОП).

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

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

През 2014 г. Одитният орган е установил незначителен брой (6) нередности, свързани със сключването и изпълнението на договорите за обществени поръчки. Една от тях е



свързана с намаляване на обема на поръчката при запазване на стойността на договора, в останалите 5 случая е констатирано незаконосъобразно изменение на срока на сключения договор и промяна в състава на ключовите експерти, като участвалите в изпълнението експерти не отговарят на критериите за подбор.

След приключване на проверките Одитният орган задълбочено анализира причините за допуснатите от Управляващите органи пропуски при верификация на разходите за обществени поръчки, сертифицирани през 2013 г. и установихме, както следва:

- С Решение от 19.12.2013 г. Европейската комисия е приела Насоки за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки. Тези насоки отменят приложимите до момента Насоки за определянето на финансовите корекции, които трябва да се прилагат спрямо разходите, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд при неспазване на правилата относно обществените поръчки (COCOF 07/0037/03). По изискване на Европейската комисия Одитният орган прилага посочените насоки в одитите на операциите за сертифицираните през 2013 г. разходи, за което Управляващите и Сертифициращите органи са уведомени с писмо от 24.01.2014 г. Новите насоки съдържат по-детайлно дефиниране на някои нередности при възлагането на обществени поръчки, за които следва да бъдат налагани финансови корекции. Освен това Насоките на ЕК предвиждат еднакво третиране на обществените поръчки под и над праговете на Директива 2004/18/ЕО, като за поръчките под праговете се прилагат същите видове нередности и проценти финансова корекция. От друга страна Насоките дават възможност за индивидуализиране на финансовото влияние на всички нередности според тежестта на конкретното отклонение.

- Ние считаме, че една от причините за констатираните от нас пропуски в работата на Управляващите органи е фактът, че проверяваните от нас разходи са верифицирани преди влизане в сила на новите Насоки на ЕК и при проверките си Управляващите органи са прилагали Насоките за определянето на финансовите корекции, които трябва да се прилагат спрямо разходите, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд при неспазване на правилата относно обществените поръчки (COCOF 07/0037/03), които са били в сила към момента на верификация.

- Контролните листове, прилагани от Управляващите органи в процеса по верификация, въпреки че съдържат проверки по всички етапи от процеса по възлагане на обществени поръчки, не са съобразени с описаните в новите Насоки на ЕК видове нередности и тяхното финансово влияние, тъй като същите не са били приложими през 2012/2013 г., когато са верифицирани тези разходи. Приетите през декември 2013 г. Насоки на ЕК са въведени в националното законодателство с ПМС 162 от 17.06.2014 г., в сила от 24.06.2014 г.

- Значителен брой от установените нарушения (196 бр.) са свързани с нередности, описани в т.3 и 4 от новите Насоки. Необходимо е обаче да се отбележи и фактът, че само в изключително ограничен брой случаи (5 бр.) в проверените от Одитния орган обществени поръчки е констатирана единствено нередност по т.4 от Насоките. В останалите процедури освен посочената нередност са констатирани и други видове, налични и в отменените Насоки (най-вече ограничителни изисквания, незаконосъобразна методика за

оценка, неоснователно отстраняване, определеният за изпълнител участник не отговаря на изискванията на възложителя, неравно третиране на участниците).

- Друга съществена причина за допускането на пропуските при верификация на разходите за обществени поръчки е недостатъчната компетентност на служителите, ангажирани в проверките. Предвид необходимостта от повишаване на знанията и уменията на тези служители през 2014 г. ИА ОСЕС продължи практиката си за споделяне на прилагания подход. В обученията, свързани с подхода на Одитния орган за проверка на обществените поръчки през 2014 г., са взели участие общо 200 служители от Управляващите органи и бенефициентите по оперативните програми.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Този анализ, съдържащ информацията за установяваните от Одитния орган типове грешки при провеждането на процедури за избор на изпълнител на доставки, услуги или строителство, е основно предназначен за оценка на рисковете при планиране и изпълнение на одитните ангажименти на ИА ОСЕС през 2015 г. Същият може да бъде използван и като инструмент за запознаване с подхода на Одитния орган и основа за предприемане на подходящи корективни действия, както от страна на бенефициентите при провежданите от тях обществени поръчки, така и от Управляващите и Сертифициращите органи във връзка с осъществяваните им функции за гарантиране декларирането пред ЕК само на законосъобразни и редовни разходи.

Предвид значителния брой на установените нередности, свързани с обявяването и документацията на обществената поръчка, препоръчваме засилването на предварителния контрол върху обществените поръчки, осъществяван от страна на бенефициентите и Агенцията по обществени поръчки. В допълнение, с цел ограничаване на грешките с финансово влияние, считаме, че бенефициентите, АОП, Управляващите органи и другите участници в управлението и контрола на средства по програми, финансирани от ЕС, следва да прилагат подхода за проверка на обществените поръчки на Одитния орган, одобрен от Европейската комисия и препоръчан и от нея за всички органи в системата. В това отношение следва да се отбележи, че Управляващите органи по оперативни програми „Околна среда“, „Регионално развитие“, „Конкурентоспособност“, „Транспорт“ и „Административен капацитет“ вече прилагат този подход и съответните контролни листове. Одитният орган препоръчва и осигуряването на подходящи фокусирани обучения на бенефициентите и служителите, участващи в процеса по верификация. Тези обучения следва да са пряко свързани с описаните в Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени оръчки, приети с Решение от 19.12.2013 г. на Европейската комисия нередности и тяхното предотвратяване.