

## ИНФОРМАЦИЯ

най-често срещаните нередности при изпълнение на проекти, съфинансирани от Структурните инструменти на Европейския съюз, установени от Одитния орган

Тази информация е подготвена на база на анализ на нередностите, установени от Одитния орган при извършването на одити на проекти през 2010 г. и има за цел да подпомогне бенефициентите по оперативните програми в управлението и законосъобразното разходване на средствата от Структурните и Кохезионния фондове.

В рамките на изпълняваните одитни ангажменти Одитния орган е установил нередности, които условно могат да се разделят в три групи:

- нередности, свързани с възлагането на обществени поръчки;
- нередности, свързани с допустимостта на отчетените разходи;
- слабости със системен характер.

### **I. НЕРЕДНОСТИ, СВЪРЗАНИ С ВЪЗЛАГАНЕТО НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ**

В резултат на извършените одити на операциите през 2010 г. може да се обобщи, че най-често срещаните нередности са свързани с възлагането на обществени поръчки, като установените от одиторите случаи могат да се групират по следния начин:

- Нередности, свързани с подготовката и откриването на процедурите за възлагане на обществени поръчки;
- Нередности, свързани с провеждането на процедури за възлагане на обществени поръчки;
- Нередности, свързани с изпълнението на договори за обществени поръчки.

Различните видове нередности ще бъдат анализирани последователно в изложението в рамките на посочените по-горе групи.

#### **1. Нередности, свързани с подготовката и откриването на процедурите за възлагане на обществени поръчки**

##### ***1.1. Критерии за подбор и документи за доказването им***

##### ***1.1.1. Обявяване на критериите за подбор и документите за тяхното доказване***

Съгласно чл. 25, ал. 2, т. 6 от Закона за обществените поръчки (ЗОП, ДВ, бр. 94/2008 г.) възложителите са длъжни да посочат в обявлението за обществена поръчка критериите за подбор, когато са определили такива, както и документите, с които те се доказват.

Одиторите са установили следните случаи на нарушаване на цитираната разпоредба:

- в обявлението за обществената поръчка се посочват някои от документите по чл. 50, ал. 1 и чл. 51, ал. 1 от ЗОП, без да се определят критерии за подбор.
- в обявлението за обществената поръчка документите за доказването на критериите за подбор се посочват общо само чрез цитиране на чл. 50 и чл. 51 от ЗОП, без да се дава информация за конкретно изискуемите документи.
- в документацията за участие се посочват критерии за подбор и/или документи за доказването им, които не се съдържат в обявлението за обществена поръчка.

Член 25, ал. 2, т. 6 от ЗОП дава възможност на възложителите да преценят дали да определят критерии за подбор, а именно минимални изисквания към финансовото и икономическо състояние на участниците, към техните технически възможности и професионална компетентност, или не. Ако възложителите решат да се възползват от тази възможност, те са длъжни в обявлението за обществената поръчка да посочат две групи обстоятелства – 1) определените критерии за подбор от една страна и 2) документите за доказването им по чл. 50 и чл. 51 от ЗОП от друга страна. И двете групи обстоятелства подлежат на задължително посочване в обявлението за обществена поръчка. **Възложителите следва да имат предвид, че нямат право в документацията за участие да включват други минимални изисквания към годността на участниците, включително и документи за доказването им, които не са посочени в обявлението за обществена поръчка.**

### *1.1.2. Дискриминационни критерии за подбор и/или документи за доказването им*

Съгласно чл. 25, ал. 5 от ЗОП възложителите нямат право в документацията за участие, включително обявлението за обществена поръчка да включват условия или изисквания, които дават предимство или необосновано да ограничават участието на лицата в обществената поръчка.

Съгласно чл. 25, ал. 6 от ЗОП критериите за подбор и документите за доказването им трябва да съответстват на сложността на предмета и на обема на обществената поръчка.

Одиторите са установили следните случаи на нарушаване на цитираните разпоредби:

- Изискването за реализиран оборот от дейността на участника прекомерно надвишава прогнозната стойност на обществената поръчка;
- Изискване за доказване на прекомерен брой изпълнени договори, сходни с предмета на поръчката;
- Изискване техническото оборудване да е само собствено, без да се дава възможност да се ползва наето или друго разполагаемо оборудване;
- Определяне на различни критерии за подбор за различните видове участници – обединения от физически и юридически лица, неригистрирани като юридически лица, и участници, които не са обединения.

### *1.1.3. Несъответствие между посочените в обявлението за обществена поръчка критерии за подбор и документи за доказването им и тези, посочени в документацията за участие*

Съгласно чл. 25, ал. 2, т. 6 от ЗОП възложителят е длъжен да посочи в обявлението за обществена поръчка всички критерии за подбор и документите за доказването им.

Одиторите са установили следните случаи на нередности:

- в документацията за участие са определени други изисквания към финансовото и икономическо състояние, технически възможности и професионална компетентност на участниците, които не фигурират в обявлението за обществена поръчка;
- в документацията за участие са посочени други и/или допълнителни документи за доказване на минималните изисквания по чл. 25, ал. 2, т. 6 от ЗОП, изброени в обявлението за обществена поръчка.

В тази връзка не е правилно в документацията за участие да се въвеждат други критерии за подбор и документи за доказването им, които не фигурират в обявлението. По този начин се ограничава правото на лицата да вземат решение дали да участват в процедурата за възлагане на обществената поръчка въз основа на информацията, съдържаща се в обявлението за нея. Смесът на публичното обявяване на тази информация именно в тази форма (обявлението за обществена поръчка) е да се даде възможност на потенциалните участници да преценят дали отговарят на изискванията на възложителя и да решат дали да участват в нея, без да извършват никакви разходи за това.

Съгласно Насоките за определяне на финансовите корекции, които трябва да се прилагат спрямо разходите, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд, при неспазване на правилата относно обществените поръчки на Европейската комисия (COCOF 07/0037/03-BG) в зависимост от финансовото влияние финансовата корекция за нарушения в тази област може да достигне 25 % от стойността на договора за обществена поръчка.

## ***1.2. Критерий за оценка икономически най-изгодна оферта и показатели за оценка***

### ***1.2.1. Обявяване на показателите за оценка в обявлението за обществена поръчка***

Съгласно чл. 25, ал. 2, т. 10 от ЗОП в обявлението за обществена поръчка задължително се дава информация за критерия за оценка, избран от възложителя, както и за показателите за оценка и тяхната относителна тежест, когато критерият за оценка е икономически най-изгодна оферта.

Одиторите са установили случаи, в които възложители не обявяват показателите за оценка при критерий за оценка икономически най-изгодна оферта. По този начин се ограничава възможността на лицата да преценят дали отговарят на изискванията на възложителя въз основа на информацията, съдържаща се в обявлението за обществена поръчка, и да решат дали да участват в процедурата.

### ***1.2.2. Определяне на показатели за оценка, които представляват критерии за подбор***

Съгласно чл. 25, ал. 7 от ЗОП възложителите нямат право при критерий за оценка икономически най-изгодна оферта да включват като показатели критерии за подбор на участниците.

Одиторите са установили случаи, в които като показатели или подпоказатели за оценка са определени изисквания, които се отнасят към финансовото и икономическото

състояние на участниците, техните технически възможности и професионална квалификация. Като показатели са определени например брой сключени договори, трудов стаж на експертите от екипа, които ще бъдат ангажирани в изпълнението на поръчката, необходима техника и т.н.

В § 1, т. 8 от ДР на ЗОП е дадена легална дефиниция за „икономически най-изгодна оферта“. Съгласно нея показателите за оценка следва да са свързани пряко с обекта на обществената поръчка и да са в една от изброените насоки, а именно – качество, цена, технически преимущества, естетически и функционални характеристики, характеристики, свързани с опазване на околната среда, оперативни разходи, гаранционно обслужване и техническа помощ, срок за изпълнение и други. От друга страна следва да се има предвид, че показателите за оценка се прилагат към онази част от офертата на участника, която съдържа конкретното предложение за изпълнение на обществената поръчка, а не към документите по чл. 50 и чл. 51 от ЗОП, които се изискват за доказване на критериите за подбор на участниците.

### ***1.2.3. Методика за оценка, която не дава точни и ясни указания за изчисляване на оценките по всеки показател и комплексната оценка на офертите***

Съгласно чл. 28, ал. 5 от ЗОП методиката за оценка на офертите следва да съдържа точни указания за определяне на оценката по всеки показател и за определяне на комплексната оценка на офертата.

Одиторите са установили следните случаи на нередности:

- Методиката не съдържа ясно указание за начина на присъждане на оценките на всички разгледани оферти. Посочва се, че по показателя се присъждат до N т., като по този начин се дава възможност на членовете на комисията по своя преценка да определят размера на точките, които да присъдят;
- Методиката съдържа показатели за оценка, които са неясни, като например – „Обосновка на разбирането на кандидата за ключовите моменти, рисковете и допусканията, които са от съществено значение за постигане целите на договора“; „Популяризиране на получената подкрепа“. На практика от документацията за участие и от самата методика за оценка не става ясно какво на практика следва да предложат участниците, за да получат максимален брой точки по показателя.

Цитираната по-горе правна норма изисква възложителите да дадат ясни и точни указания за начина на присъждане на оценките в методиката за оценка. За да се осигури при присъждането на оценките спазване на принципите по чл. 2 от ЗОП, а именно публичност и прозрачност, равнопоставеност и недопускане на дискриминация, трябва оценяването да е обвързано от обективни обстоятелства предварително определени и оповестени от възложителя в методиката за оценка. Това означава, че е неправилно резултатите от оценяването да се поставят в зависимост от субективната преценка на членовете на комисията.

Съгласно Насоките за определяне на финансовите корекции, които трябва да се прилагат сп. рамо разходите, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд при неспазване на правилата относно обществените поръчки на Европейската комисия (COCOF 07/0037/03-BG) в зависимост от финансовото влияние финансовата корекция за нарушения в тази област може да достигне 25 % от стойността на договора за обществена поръчка.

## **2. Нередности, свързани с провеждането на процедури за възлагане на обществени поръчки**

### ***2.1. Неоснователно отстраняване на участници и оферти от процедурата***

В чл. 69, ал. 1 и чл. 70, ал. 3 от ЗОП са уредени изчерпателно основанията за отстраняване на участниците и офертите в процедурата.

Одиторите са установили следните случаи на нередности:

- Неоснователно отстраняване на участници за неизпълнение на несъществени изисквания на възложителя – например за това, че не са подписани и подпечатани всички страници от офертата на участника;
- Неоснователно отстраняване на участници с мотив, че не са представили изискван документ, а в действителност същият се съдържа в офертата;
- Неоснователно отстраняване на участници с мотив, че не отговарят на обявените критерии за подбор – например неоснователно неприемане на документи, представени за доказване на съответното изискване.
- Неоснователно отстраняване на участници с мотив, че предлаганата от тях цена е необичайно ниска. Като база за изчисляване на средната цена на останалите оферти неправилно е взета цената на всички отворени ценови предложения, а не само тези, които отговарят на изискванията на възложителя и са допуснати до оценяване.

### ***2.2. Неоснователно неотстраняване на участници и оферти от процедурата***

Както вече е посочено в предходната част в чл. 69, ал. 1 и чл. 70, ал. 3 от ЗОП са уредени изчерпателно основанията за отстраняване на участниците и офертите в процедурата.

Одиторите са установили следните случаи на нередности:

Въпреки, че участникът или неговата оферта не отговарят на изискванията на възложителя, същият не е отстранен – комисията не е установила, че не са представени всички изискуеми документи или неправилно е приела, че представените документи доказват изпълнението на изискванията на възложителя.

### ***2.3. Неточно прилагане на методиката за оценка на офертите***

Съгласно чл. 71, ал. 1 от ЗОП комисията разглежда допуснатите оферти и ги оценява в съответствие с предварително обявените условия.

Одиторите са установили следните случаи на нередности:

- Не са присъждани от членовете на комисията оценки по всички показатели, съдържащи се в методиката за оценка;
- Присъдените по показателите оценки не съответстват на качеството на предложението за изпълнението на поръчката, което е оценявано.

При разглеждане и оценка на офертите комисията е длъжна стриктно да се придържа към условията на възложителя, които е обявил в документацията за участие при

откриване на процедурата. Затова допуснатите до участие оферти е необходимо да бъдат оценени при точно прилагане на съдържащия се в методиката за оценка начин, а именно да се присъждат оценки по всички показатели за оценка при задълбочен анализ на предложенията, съдържащи се в офертите на участниците.

Съгласно Насоките за определяне на финансовите корекции, които трябва да се прилагат сп. рамо разходите, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд при неспазване на правилата относно обществените поръчки на Европейската комисия (COCOF 07/0037/03-BG) в зависимост от финансовото влияние финансовата корекция за нарушения в тази област може да достигне 25 % от стойността на договора за обществена поръчка.

### **3. Нередности, свързани с изпълнението на договори за обществени поръчки**

#### **3.1. Изменение на сключения договор**

Съгласно чл. 43, ал. 1 от ЗОП договорите за обществени поръчки не могат да се изменят. Предвидени са и изключения от тази забрана в чл. 43, ал. 2, т. 1-3 от ЗОП.

Одиторите са установили изменения на съществени части от договорите за обществени поръчки, без да е налице основание за прилагане на изключенията по чл. 43, ал. 2 от ЗОП. *Например:* изменение на срока на договора, без да са възникнали обстоятелства, които могат да се квалифицират като непреодолима сила. Освен това предложението за срок за изпълнение на договора е било предмет на оценка в рамките на процедурата.

Съгласно Насоките за определяне на финансовите корекции, които трябва да се прилагат сп. рамо разходите, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд при неспазване на правилата относно обществените поръчки на Европейската комисия (COCOF 07/0037/03-BG) в зависимост от финансовото влияние финансовата корекция за нарушения в тази област може да достигне 25 % от стойността на договора за обществена поръчка.

## **II. НЕРЕДНОСТИ, СВЪРЗАНИ С ДОПУСТИМОСТТА НА ОТЧЕТЕНИТЕ РАЗХОДИ**

Установените по време на одитите нередности относно допустимостта на отчетените разходи могат да бъдат обединени в следните групи:

### **1. Недопустими разходи за възнаграждения**

- Неясни критерии за подбор, възлагане и отчитане на работата от лица, наети по граждански договори;
- Изплащане на възнаграждения на лица по трудови и служебни правоотношения, за които няма данни да са изпълнили дейности, свързани с проекта.

## **2. Отчетени разходи в противоречие с постановленията на Министерския съвет за допустимостта на разходите по оперативните програми**

- Разходи за транспорт и командировки – на лица, които не са взели участие по проекта, грешка при изчисляването и отчитането на изминати километри, отчетената по командировката работа не е във връзка с проекта;
- Разходи за храна, алкохол и безалкохолни напитки;
- Отчетени като разходи неприспаждати лихви;
- Недопустими разходи за материали;
- Недопустими разходи за одит;
- Недопустими разходи за наем.

## **3. Разходи, извършени в противоречие със сключените договори за безвъзмездна финансова помощ**

Извършени разходи по договор, без да се уведоми УО за свързаност между страните по договора.

## **4. Разходи за инвестиция, която не е свързана с целите на проекта**

Верифицирани разходи по договор, който не съответства на целта на проекта.

## **5. Нередности, свързани с документите за доказване допустимостта на разходите**

- Верифицирани разходи без документи, доказващи извършването им;
- Нередовни документи за доказване на разходите.

## **6. Двойно финансиране**

Двойно финансиране на едни и същи дейности – изплащане на две възнаграждения на служители по два проекта за изпълнението на една и съща задача.

## **7. Неспазване на изискванията за информация и публичност или недостатъчни и неадекватни предприети действия за информация и публичност**

Разходи за публикация, в която не фигурира информация за произхода на финансирането.

## **8. Неспазване на изискванията за устойчивост на резултатите от проекта**

Разходи за инвестиция, която не се ползва по предназначение.

### **III. СЛАБОСТИ, УСТАНОВЕНИ ВЪВ ВРЪЗКА С ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА СИСТЕМИТЕ ЗА УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ**

1. Недостатъчна одитна пътека за проследяване на всички разходи по проекта и местонахождението на оригиналните документи, свързани с тях;
2. Несъответствие на счетоводната система на бенефициента с изискванията по договора (недостатъчна аналитичност);
3. Неясни критерии за подбор, възлагане и отчитане на работата от лица, наети по граждански договори, както и необоснован размер на изплатеното им възнаграждение;
4. Недостатъчно детайлен предмет на договорите за услуги, даващ възможност за установяване на конкретните дейности, възложени по тях, и съответстващата им цена;
5. Неспазване на изискванията за прилагане на мерки за избягване на двойно финансиране (непосочване на конкретния проект, по който се извършва разхода на съответния разходооправдателен документ).

С настоящото информация Одитният орган се надява да подпомогне бенефициентите по оперативните програми в управлението на средствата от Структурните и Кохезионния фондове и в стремежа им за предотвратяване извършването на нарушения при разходването им.