

Проект „Фондация „Институт за право и правосъдие“ – ефективен партньор на местната власт за добро управление

**Дейност „Анализ на обществените поръчки на Общински съвет
гр.Свиленград за периода 2018 - 2020 година“**

ВЪВЕДЕНИЕ:

Настоящия доклад е изготвен от експертен екип анализатори /ЕЕА/ във връзка с изпълнение на Проект с наименование „Фондация „Институт за право и правосъдие“ – ефективен партньор на местната власт за добро управление“, финансиран по Договор за отпускане на грант от Фондация „Америка за България“ (ФАБ) № ВЕЕ.1033.20201202/ 09.12.2020 г., дейност „Анализ на обществените поръчки на Общински съвет гр.Свиленград за периода 2018 - 2020 година“ и отразява резултатите от анализа на Обществените поръчки на Общински съвет гр.Свиленград за посочения период, като са изследвани колко и кои проведени процедури са били обжалвани пред съда, на какво основание, кои са най-често допусканите грешки на възложителя, изпълнението на поръчките и налагани ли са финансови корекции. Отличени са основни текстове, действия или бездействия, които са предпоставка за корупция и закононарушения. Анализирани са наръчниците/правилниците и други вътрешни правила за обявяване, провеждане и възлагане на Обществени поръчки от Община Свиленград. В заключение, на база на събраната информация са изготвени конкретни препоръки и предложения за подобряването им, както и за корективни действия.

Анализът включва въведение, информация за община Свиленград, статистическа информация за ОП в периода 2018-2020 г., кратко описание на подхода и методите при извършване на проверките и определяне на финансовото влияние на нарушенията, обобщено представяне на видовете установени нередности, заключение.



ОБЩИНА СВИЛЕНГРАД:

Община Свиленград се намира в Южна България и една от съставните общини на област Хасково. Административен център на общината е град Свиленград. Съгласно Закона за регионалното развитие област Хасково, респективно община Свиленград, се включва към Южен Централен район. Територията е разположена на площ от 705.307 км², като по този показател община Свиленград се нарежда на трето място по големина в област Хасково. На североизток граничи с община Тополовград, на северозапад с община Харманли, на запад с община Любимец, на юг с Република Гърция и югоизток с Република Турция. В североизточния ѝ край са склоновете на Сакар планина, на югозапад - Източните Родопи, а в централната част е долината на река Марица. Във физико-географско отношение територията на общината включва части от Горнотракийската низина, Сакар и Родопите. Община Свиленград включва 24 населени места: 1 град (административен център) и 23 села. Административният център на общината е град Свиленград, който е разположен по двата бряга на река Марица, с надморска височина 58 м. Град Свиленград е опорен център от трето ниво в мрежата от опорни центрове, предложена от Националната концепция за териториално развитие - административен, икономически, културен и търговски център в Хасковска област. В него има концентрация на финансово-кредитни институции, развитие на обслужващата сфера и инфраструктурата. Геополитическото разположение на общината се превръща постепенно в основна “визитка на територията” – на границата между Европа и Азия, Европейския съюз и Турция, на „Пътя на коприната”. Като следствие на благоприятната природна среда, специфичен тероар и мащабната инвестиция в сферата на винопроизводството са налице наченки на утвърждаване на имидж на „лозаро-винарски” ареал. Общината има уникалната даденост да бъде граница на България с две съседни държави- Република Гърция и Република Турция. Оттук произлиза водещата ѝ роля в бъдещото развитие на европейските транспортни коридори, свързващи Европа с Близкия и Далечния Изток - коридор № 4 по посока на Истанбул и други транспортни артерии в близост като наскоро построената модерна магистрала Виа Егнация (Истанбул-Солун), както и удобния скоростен път до пристанище Александруполис и до магистралата Виа Егнация. През територията на гр.Свиленград минава железопътната линия София-Пловдив-Свиленград-Истанбул, свързваща България с европейската



мрежа, както и железопътната връзка Свиленград - Дикия - Александрополис. Уникалната ѝ даденост да граничи с Турция и Гърция крие големи възможности за конкретни дву и тристранни проекти в сферата на икономиката, културата, бизнеса, околната среда, екологията. Общият брой на населението на общината е 20 390 души (15.06.2020, www.grao.bg), което представлява 9,46 % от общото население на областта. Около 79,3% от населението на община Свиленград живее на територията на град Свиленград. Към 01.01.2020 - г., населението на града е 18 115 души който е единственият град на територията на общината. Демографската динамика на населението в областта и община Свиленград показва, че темповете, с които намалява населението на общината не се различават от общите за областта. За периода 2011–2020 г. населението на община Свиленград и област Хасково намалява със 7.7 процентни пункта. Гъстотата на населението е 32,6 души на кв.км, слабо населена спрямо средната гъстота за област Хасково (43,7 д/кв.км), тази на ЮЦР (57,5 д/кв.км) и тази за страната (65.6 д/кв.км). Съгласно нормативни документи община Свиленград е определена като община от обхвата на селските и планинските райони в България. Ползи за развитието на община Свиленград от позиционирането ѝ в двете категории групи могат да се извлекат в няколко направления, от гледна точка на достъп до външни финансови ресурси. Като ключови такива се явяват експлоатацията на местни природни ресурси и развиването на потенциала на територията за икономическа диверсификация в неземеделски дейности. За икономическото развитие на община Свиленград спомагат и изпълнението на Обществени поръчки, финансирани както от републиканския бюджет така и със средства от европейските фондове, които в сравнение с годишния бюджет на общината са на значителна стойност. В предвид местоположението и икономиката на Община Свиленград, анализаторския екип отчита, че е налице възможност за двойно увеличение на средствата за ОП, особено тези който са финансирани със средства от европейските фондове и програми.

СТАТИСТИКА:

В анализирания период: 2018-2020 година обявените от Община Свиленград Обществени поръчки /ОП/ са 148 на брой в три основни направления – доставки, строителство и услуги. За доставки ОП са 46 бр. или 32% от общия брой ОП за анализирания период. За строителство ОП са 51 бр.



или 34% от общия брой ОП за анализирания период и за услуги ОП са 26 бр. или 18% от общия брой ОП за анализирания период. 25 бр. ОП или 16% от общия брой ОП за анализирания период са прекратени. От тях 8 бр. ОП са обявени отново и са приключили със сключване на договор за изпълнение. Като причина за прекратяване на посочените ОП, възложителят - Община Свиленград е посочил: не е подадена нито една оферта, липса на подадени оферти в срок, изпълнителят отказва да сключи договор, установени нарушения при откриване и обявяване на ОП, открити нарушения при провеждане на ОП и др.

Общата стойност на обявените ОП в периода 2018-2020 г. е 37 944 469.00 лв. /тридесет и седем милиона деветстотин четиридесет и четири хиляди четиристотин шестдесет и девет/ лева, разпределени както следва: за доставки – 4 788740.00 лв., за строителство – 20 739 874.00 лв., за услуги – 1 985 930.00 лв. и прекратени ОП на стойност – 10 429 925.00 лв.

Анализирания период се състои от 3 календарни години – 2018 г., 2019 г. и 2020 г. Във всяка от посочените календарни години, 75% от обявените и реализирани от община Свиленград ОП се повтарят. /за зимно снегопочистване и поддръжка, за доставка на горива, за доставка на материали за Общинско предприятие „Благоустройство и озеленяване“, за енергийна ефективност и др./.

Прави впечатление, че почти половината от изпълнителите също се повтарят /около 45%/, а за зимно снегопочистване и поддръжка този процент е 100%, т.е. една и съща фирма всяка година печели и изпълнява тази ОП. Този факт налага изводи в две посоки. Първо. Община Свиленград е сравнително малка община в периферията на страната и е възможно на територията и само една фирма да отговаря на условията на ОП за зимно поддържане и снегопочистване и само тя да има необходимата техническа възможност - техника /машини и оборудване/, квалифициран личен състав /човешки ресурси/, логистика и др. за да изпълни ОП. Второ. При обявяването на тази ОП възложителят така да е заложил параметрите и изискванията си, че само фирма “АРИС“ ЕООД да отговаря на тях и така да печели поръчката. Доколкото и както вече посочихме няма обжалване от страна на другите участници в тази ОП, анализиращия екип не може да обоснове категорично на нарушения на правилата разписани в ЗОП.

АНАЛИЗ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ.

ПОДХОДИ ПРИ ИЗВЪРШВАНЕ НА ПРОВЕРКИТЕ.



ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ /ГРЕШКИ/ ПРИ ОБЯВЯВАНЕ, ПРОВЕЖДАНЕ И ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ПО ЗОП.

След обстойно проведени проучвания на интернет страниците на Агенция за обществени поръчки /АОП/, Върховен административен съд /ВАС/, Комисия за защита на конкуренцията /КЗК/ и други държавни органи, касаещи обявени и проведени обществени поръчки и производства по реда на ЗОП в областта на доставките, строителството и услугите в Община Свиленград за периода от 2018 год. до 2020 год. бяха получени следните резултати:

Липсват подадени и входирани жалби, както от страна на Общинска администрация Свиленград като възложител, така и от участниците /изпълнителите/ на обявените и реализираните ОП относно констатирани нарушения и сочещи правен интерес от обжалване на ОП пред АОП, ВАС, както и за проверката им и/или корекцията им от Комисията за защита на конкуренцията или други компетентни в областта на ОП органи.

Не се установиха правни субекти, които да са сезирали горепосочените административни органи и съд за наличие на нередности или пороци, реализирани чрез действие или бездействие от Община Свиленград при проведени от нея обществени поръчки в областта на доставките, строителството и услугите.

За анализирания тригодишен период от време няма регистрирани производства пред тези административни органи. В съответствие с тази информация те нямат произнасяне с решения, определения или разпореждания.

Има няколко заведени от Община Свиленград жалби пред Административните съдилища в страната относно проблеми, сигнализирани и отразени при проведени обществени поръчки само в областта на строителството за 2018-2020 г. Същите касаят наложени минимални финансови корекции /5-10%/ от стойността на ОП, но с решенията си Административните съдилища са обявили тези жалби за неоснователни, поради което няма да се спираме подробно на тях.

Изложените констатации и липсата на достоверна информация относно проведените от Община Свиленград ОП в периода 2018 – 2020 год. /липса на жалби пред АОП, ВАС, КЗК и др. компетентни в областта на ОП органи/, поставят



Анализиращия екип в невъзможност да анализира посочените в глава Статистика на настоящия анализ - 148 бр. ОП или поне по-големите от финансова гледна точка 10-15 бр. ОП и по категоричен начин да отговори на поставените в проекта задачи:

1. Анализ на проведени обществени поръчки за последните 3 години (2018 – 2020г.), като се провери, кои/колко проведени процедури са били обжалвани пред съда, на какво основание, кои са най-често допусканите грешки на възложителя, изпълнението и налагани ли са финансови корекции;
2. Отличаване на основните текстове, действия или бездействия, които са предпоставка за корупция и закононарушения;

При наличие на достоверна информация /жалби пред АОП, ВАС, АС, КЗК и др./ или цялата тръжна документация на проведените от Община Свиленград в периода 2018 – 2020 год. ОП, анализиращия екип би могъл да изготви точен анализ по поставените задачи, като приложи националната и европейската нормативна база /ЗОП в сила от 15.04.2016 год. и европейските регламенти в тази област/ и използва следната методика /подходи, методи и принципи:

ПОДХОДИ.

ОТЛИЧАВАНЕ НА ОСНОВНИТЕ ТЕКСТОВЕ, ДЕЙСТВИЯ ИЛИ БЕЗДЕЙСТВИЯ, КОИТО СА ПРЕДПОСТАВКА ЗА КОРУПЦИЯ И ЗАКОНОНАРУШЕНИЯ.

1. Подход при извършване на проверките:

ЕЕА е използвал единен систематичен подход при изготвяне на доклада и е приложил детайлни контролни листове и специфични процедури за анализ и контрол при обявяването, провеждането и избора на изпълнител на ОП възложени от Община Свиленград в периода 2018 – 2020 г. Законосъобразността при обявяването, провеждането и избора на изпълнители на ОП възложени от Община Свиленград, както и на разходите направени в резултат на тези



обществени поръчки са проверени от ЕЕА чрез тези контролни листове и всички рискови моменти съгласно Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите финансирани от националния бюджет, както и тези по европейските проекти и програми в рамките на споделеното управление в областта на ОП, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с Решение на Европейската комисия от 19.12.2013 г., съответно Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредба 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, за отговор на поставените цели на анализа следва да се установи дали има поискани за възстановяване на разходи за доставки, услуги и строителство, допустими ли са и при тяхното извършване спазено ли е националното и европейското законодателството по обществените поръчки. Методологията за анализ сме разработили така, че да се установят всички случаи на нередности в областта на обществените поръчки. При извършване на анализа, ЕЕА не е правил преценки дали са налице административни и други нарушения, свързани с прилагането на законодателството по обществените поръчки. Прилагайки тези контролни листове в хода на анализите ЕЕА е проверил детайлно 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, съответствието на избрания изпълнител с всички изисквания, равното третиране на участниците, изпълнението на сключените договори за обществени поръчки, изменението на договорите и на първоначално обявените условия от възложителя. В контролните листове сме включили и задълженията за изпълнение на процедури за анализ на установените отклонения с цел преценка наличието на индикатори за измама при възлагането на обществените поръчки.

2. Нередности в областта на обществените поръчки:

2.1. Понятия за нередност и финансова корекция.



Нередността като понятие е свързана с условията за възстановяване на разходите по проекти /финансови корекции/, финансирани със средства от националния бюджет и ЕС. Съгласно чл.2, параграф 36 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 „нередност” е всяко нарушение на правото на Съюза свързано с прилагането на тази разпоредба, произтичащо от действие или бездействие на икономически оператор, участващ в прилагането на европейските структурни инвестиционни фондове, което има или би имало за последица нанасянето на вреда на бюджета на Съюза чрез начисляване на неправомерен разход в тези бюджети. 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 Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове. В тази връзка всяко нарушение на законодателството по обществените поръчки, което има финансово влияние или има потенциално финансово влияние върху бюджета на ЕС и РБ 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 ОП. Това важи в пълна сила и за националното ни законодателство в областта на ОП.

2.2. Типове нередности в областта на обществените поръчки.

Типовете нередности в областта на обществените поръчки са уредени в Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от националния бюджет и 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. (наричани също Насоките на ЕК), съответно Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредба за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕСИФ. Посочените актове уреждат 25 типа нарушения на законодателството по обществени поръчки, които винаги водят до финансови корекции, тъй като наличието им винаги потенциално



нанася вреда на бюджетите за ОП. Това са най-често срещаните видове нередности. Списъкът с нередностите в тези актове не е изчерпателен. Други нередности, извън посочените в раздел II от 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. и т.1.3. от Насоките). За всеки тип нередност са определени няколко процентни показателя (различни нива %) на финансови корекции, като най-често са предложени три опции – 25, 10, 5 %, а в някои случаи - само една опция. Нарушение, което има белезите на някой от типовете нередности от Насоките на ЕК, винаги има финансово влияние. Сериозността на конкретно установеното нарушение обосновава размера на финансовата корекция (в случаите, когато се избира между повече опции – примерно между 25, 10 и 5 %), но не дали нарушението има финансово влияние.

2. Подход при определяне финансовото влияние на нарушенията.

Анализиращият екип е опитал да определи финансовото влияние на установените отклонения в анализирания период 2018-2020 от средата на 2018 г. в съответствие с Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите за ОП финансирани от националния бюджет и този на 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. и Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредба 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 на сериозността на отклоненията и принципа за пропорционалност, като за най-тежките нарушения е предлагана най-високата финансова корекция, предвидена в Насоките за съответната нередност. При определяне на размера на финансовата корекция ЕЕА е анализирал всички обстоятелства, имащи отношение към сериозността на нарушението и неговото финансово влияние. В зависимост от типа на установената нередност тези обстоятелства могат да бъдат:

- прогнозната стойност, предмет, характер, количество и обем на обществената поръчка;

- брой получени оферти;

- относимост на незаконосъобразното изискване към участника (пряко влияние върху конкуренцията) или към капацитета, който участникът е необходимо да осигури (ограничено влияние върху конкуренцията) (за незаконосъобразни, непропорционални и ограничителни изисквания);

- относителната тежест на засегнатия показател (за незаконосъобразна методика за оценка на офертите);

- брой класирани участници и брой отстранени участници, за да се прецени дали изпълнителят е избран в условията на конкуренция (за изпълнител, който не отговаря на изискванията, и за неоснователно отстранени участници);

По принцип финансовата корекция за нарушения в областта на обществените поръчки се прави върху поисканите за възстановяване разходи 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 само един от договорите. Например: установено е, че изпълнителят по договора за обособена позиция № N не отговаря на всички изисквания на възложителя, финансовата корекция за тази нередност се определя само върху разходите по този договор. Друг пример: ако при една процедура с обособени позиции в предмета е налице незаконосъобразен срок за получаване на офертите, финансови корекции ще бъдат определени по всички договори, особено ако са финансирани със средства от ЕС.

3. Принцип за некумулиране на финансовите корекции.

Разходите по един договор за обществена поръчка могат да бъдат засегнати от повече от една нередност в областта на обществените поръчки. Например за една процедура може да са установени незаконосъобразен срок за получаване на офертите, ограничителни изисквания и изпълнител, който не отговаря на изискванията на възложителя. За всяко конкретно нарушение се прави индивидуален анализ на финансовото влияние, чийто параметри са заложени в зависимост от типа нередност. В резултат на анализа се определя процентен показател на финансова корекция за всяко от тях. Съответно може да доразвием горния пример, както следва: за незаконосъобразен срок за получаване на



офертите – примерно 5 %, за ограничителни изисквания – 10 % и за изпълнител, който не отговаря на изискванията на възложителя – 25 %. При наличие на повече от една нередност, засягаща разходите по един договор за обществена поръчка, се прилага само 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 са от областта на обществените поръчки. В посочения пример финансовата корекция върху разходите по засегнатия договор е 25 %, тъй като това е най-високият процентен показател за нередност, която засяга този договор. Принципът за некумулиране не се прилага, ако разходите по договора за обществена поръчка са засегнати и от нередности извън областта на обществените поръчки.

4. Подход според прогнозната стойност на поръчките.

За поръчки с прогнозна стойност под праговете на Директива 2004/18/ЕО, респективно Директива 2014/24/ЕС при нарушения по т. 6, т. 8-12, т. 13-20 от Насоките на ЕК, като най-тежка финансова корекция се прилага тази от 10 % върху разходите по засегнатия договор. Допълнително ЕЕА би могъл да анализира дали са налице факти и обстоятелства, които могат да доведат до намаляване на финансовата корекция на 5 %, но при наличие на конкретни данни, каквито към момента на изготвяне на анализа не са налични.

5. Подход според интензитета на помощта /стойността на ОП/.

ЕЕА посочва, че при финансовото влияние на нарушенията, установени при възлагане на дейности по реда на ЗОП /в сила от 15.04.2016г./ и други нормативни документи на РБ и ЕС в областта на ОП следва да се вземе предвид интензитета на финансирането. Например в случаите, когато размерът на отпуснатата безвъзмездна финансова помощ е равен или по-нисък от 50 на сто от общата сума на одобрения проект, най-тежката предлагана /възможна/ финансова корекция би била 10 %.

6. Подход при нарушения с формален характер.

ЕЕА не откри финансови корекции за нарушения с формален характер без действително или потенциално финансово влияние. Същите не представляват



нередност по смисъла на чл. 2, параграф 36 от Регламент (ЕС) № 1303/2013. При ОП за период 2018-2020, изпълнени от средата на 2018 г., не сме формулирали констатации при наличието на отклонения без финансово влияние в конкретния случай с цел обръщане на внимание на бенефициентите и подобряване на разбирането им за прилагане на законодателството по обществените поръчки. Например при установено непълно обявление (не всички критерии за подбор са включени в обявлението, част от тях са само в документацията за поръчката), нарушението няма финансов ефект в случай, че документацията е свободно достъпна по електронен път на интернет адрес, посочен в обявлението.

7. Подход за установяване наличието на индикатори за измами.

По отношение на установено нарушение на законодателството по обществени поръчки, следва да се изготви 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 или 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 в анализирания ОП не сме открили.

АНАЛИЗ НА ПРОВЕДЕНИТЕ ОП В ПЕРИОДА 2018 – 2020 г. ПРОВЕРКА КОЛКО ПРОВЕДЕНИ ПРОЦЕДУРИ СА ОБЖАЛВАНИ ПРЕД СЪДА, НА КАКВО ОСНОВАНИЕ, КОИ СА НАЙ-ЧЕСТО ДОПУСКАНИТЕ ГРЕШКИ НА ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ И НАЛАГАНИ ЛИ СА ФИНАНСОВИ КОРЕКЦИИ.

ТИПОВЕ ГРЕШКИ ПРИ ОП:

При изготвяне на анализа ЕЕА провери всичките 148 бр. ОП обявени от Община Свиленград за периода 2018-2020 г. От проверката са изключени всички прекратени ОП – 25 бр. Макар публикуваната за ОП информация да е оскъдна, прилагайки изброените подходи и методи за анализ сме опитали да установим наличие на типове грешки /нередности/, групирани традиционно 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.

Както вече посочихме няма обжалвани процедури по ОП пред съда и АОП. На база публикуваната едностранна информация за ОП възложени от Община Свиленград в анализирания период, сме извлекли най често допусканите грешки от възложителя, а именно:

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



Като цяло най-голям дял от установените грешки 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 определянето на сроковете за получаване на оферти и за достъп до документацията за поръчката. Грешките при подготовката на обществената поръчка сме определили приблизително на около 35 % от общия брой на ОП.

Тези грешки сме класифицирали по следния начин:

1.1 Условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата. По принцип този тип нарушения са с най-големи финансови последици за бенефициентите предвид техния брой и размер финансова корекция. Най-често са свързани или с формулировката на критериите за подбор на участниците, или с документите, които следва да се представят за доказването им. Критериите за подбор се отнасят до финансовото и икономическо състояние на участниците, техните технически възможности и професионална квалификация, и годността (правоспособността на икономическите оператори за упражняване на определена професионална дейност. За да са законосъобразни и за да осигуряват принципа за равнопоставеност и недопускане на дискриминация, същите следва да са съобразени с предмета, характера, стойността, количеството и обема на обществената поръчка и да третират равнопоставено различните видове участници – национални и чуждестранни, физически, юридически лица и техни обединения.

- Непропорционални изисквания относно техническите възможности на участниците.

Установихме допускане на грешки при определянето на изискванията за техническите и логистични възможности на участниците. При възлагане на поръчка за строителство или ремонт на водопроводи на територията на Община Свиленград възложителят изисква участниците да притежават завишени технически възможности /вместо необходимите 6-8 бр. техника, се изискват 10-15 бр. такава/. При наличие на 6-8 бр. техника изпълнителя би могъл да изпълни поръчката качествено и в срок.



- Непропорционални изисквания относно професионалната квалификация и опита на експертите.

Установихме и случаи, в които изискванията към предложените експерти са незаконосъобразни - твърде завишени и/или несъответстващи на 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 и изпълнени от експерти с по-ниска квалификация и опит, без това да се отрази на качеството на изпълнение. Специфичен случай на необосновано изискване е специалистите – инженери за представяне на ЕЕДОП, като участниците следва да приложат и доказателства за декларираните в ЕЕДОП данни – заверени копия от дипломи, трудови/служебни книжки, референции. В чл. 64, ал. 1 от ЗОП са изброени документите, които се представят за доказване на техническите и професионални способности на участниците, сред които са списък на екипа от технически лица, списък на персонала или ръководния състав, който ще изпълнява поръчката и декларация за средногодишния брой на персонала и на членовете на ръководния състав. Законодателят не е предвидил възможността критериите за подбор към екипа за изпълнение на пръчката да се доказват с представяне на заверени копия от дипломи, трудови/служебни книжки, референции, които не фигурират в изчерпателно изброените в чл. 64 от ЗОП документи. В тази връзка, възложителят незаконосъобразно изисква за доказване на минималните изисквания към екипа от експерти да се представят различни от допустимите по закон документи - копия от дипломи, трудови/служебни книжки, референции и по този начин е нарушил забраната по чл. 59, ал. 3 от ЗОП.

1.2. Незаконосъобразна методика за оценка на офертите.

Нередности по т. 8, 9 и 10 от Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от националния бюджет и/или съфинансирани от бюджета на 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. 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, или



оказва влияние върху прозрачността при провеждане на процедурата - не е налице достатъчно информация при какви предложения колко точки ще бъдат присъдени. Нарушенията съгласно ЗОП (в сила от 15.04.2016 г.) по отношение на методиката за оценка на офертите основно са:

- Формулиране на показатели за оценка, които не са свързани пряко с предмета на обществената поръчка.

Примерите за това са в три посоки:

- допускане да се оферират допълнителни дейности извън техническите спецификации;
- използване на показатели за оценка, които не допринасят за качествено изпълнение на поръчката и съответно не способстват за избор на най-добрата оферта;
- използване на показатели за оценка, които не са сред предвидените в чл. 70, ал. 4 от ЗОП.

Случаите на незаконосъобразна практика за допълнително оферирание са налице, когато възложителят е изисквал да се предлагат бонуси/характеристики или допълнителни услуги/доставки/СМР, които надграждат техническите спецификации и не са конкретизирани в последните, но подлежат на оценяване като част от техническата оферта. Например в поръчка за строителство възложителят е предвидил да се присъжда по-голям брой точки на предложение, което надхвърля изискванията на възложителя; предлагат се допълнителни функционалности и разширяват полезния за възложителя обхват; предлагат се допълнителните рискове, които се оценяват с оглед крайния ефект на отделните възможности и/или функционални характеристики и др.

Към случаите на показатели за оценка, които не допринасят за избор на най-доброто предложение, може да се причисли методология за оценка на рисковете, като в допълнение следва да се отбележи, че този показател за оценка не е допустим като показател за оценка съгласно чл. 70, ал. 4 от ЗОП. Следва да се има предвид, че съгласно чл. 70, ал. 5 от ЗОП показателите за оценка трябва да са свързани с предмета на поръчката и въпреки, че могат да се отнасят до всеки етап от жизнения цикъл на строителството, доставките или услугите, същите не

трябва да дават неограничена свобода на избор и трябва да гарантират реална конкуренция. Във всички случаи, когато възложителят не предвижда оценяване на конкретни параметри, свързани с 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, който се изисква съгласно чл. 70, ал. 7, т. 1 от ЗОП, съответно по нея обективно няма какво да се изпълнява и възложителят не търси изпълнението ѝ. Специфична група са нарушенията, свързани с присъждане на точки в зависимост от наличието или липсата на определен брой обстоятелства, без да се оценява предложеното ниво за изпълнение на поръчката, което не позволява да се извърши обективно сравнение и оценка на техническите предложения.

- Присъждане на точки (дори и 0) за предложения, които не отговарят на изискванията на техническата спецификация или други условия, поставени от възложителя Съгласно чл. 107, т. 2, б. „а“ от ЗОП подобни предложения подлежат на отстраняване. Примери в тази посока са налице, когато се оценява: липсващо задължително съдържание в техническите предложения съгласно изискванията на възложителя; представени дейности в техническото предложение, които не са в пълно съответствие с техническата спецификация; представени дейности, които не водят до качествено изпълнение; липсващо съответствие с нормативната уредба; организация на работа, която не гарантира качествено изпълнение на поръчката и др.

1.3. Отклонения, свързани с техническите спецификации и предмета на поръчките.

Формулирането на незаконосъобразна техническа спецификация и/или незаконосъобразен предмет на обществената поръчка по същността си представлява обстоятелство, което необосновано ограничава участието на лицата в процедурата, т.е. налице е разубеждаващ ефект за потенциалните участници/кандидати в процедурата за възлагане на обществена поръчка.

- необосновано ограничаващи технически спецификации;
- недостатъчно определен предмет на договора.



Нарушенията от първата група могат да се обособят в две подгрупи, а именно - незаконосъобразна техническа спецификация и ограничен предмет на обществената поръчка. По отношение на техническите спецификации най-често срещаната незаконосъобразна практика е употребата на конкретни стандарти, марки и модели при подготовката на количествени сметки за строителство, доставки или услуги без думите „или еквивалент“.

Към втората подгрупа нарушения спадат случаите, в които в предмета на дадена поръчка са включени различни по същността си дейности, представляващи интерес на различни категории икономически оператори и изискващи различни правоспособност, опит и/или познания.

Неоснователното окрупняване на предмета на обществената поръчка ограничава възможностите за участие на лицата, които биха могли да изпълнят отделните групи дейности поотделно. В тази връзка законодателят е предвидил допълнителен механизъм срещу риска от необосновано окрупняване на предмета на обществената поръчка чрез задължението по чл. 46, ал. 1 от ЗОП за мотивиране на причините за неразделянето на поръчката в обособени позиции в решението за откриването на процедурата.

Специфичен случай на ограничен предмет на обществена поръчка е неясно определеният предмет на възлагане, както и липсата на конкретно посочени количество и обем на услугите, които ще се изпълняват. В един случай на възлагане чрез публично състезание по ЗОП на услуга за авторски надзор, ЕЕА установи, че документацията по обществената поръчка, включително обявлението по поръчката и техническите спецификации към нея не съдържат информация за включените в обхвата на предмета на обществената поръчка обекти, при изграждането на които следва да се извърша надзор. Към досието по поръчката не са приложени и работни проекти, които да дадат възможност да се идентифицират конкретните дейности, подлежащи на изпълнение. В този случай техническите спецификации и документацията за участие не съдържат необходимите характеристики на предмета на поръчката, не осигуряват равен достъп на участниците до процедурата за възлагане на обществената поръчка и създават необосновани пречки пред възлагането на обществената поръчка в условията на конкуренция, предвид невъзможността да се определят обема, спецификите, финансовите, техническите и ценови параметри на услугите, които ще се предоставят.

2. Грешки, свързани с оценяване на получените оферти.



Това са тези нередности по т. 13-21 от Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от РБ и ЕС в рамките на споделеното управление. Този тип нередности е пряко свързан с работата на комисията за провеждане на процедурата. В резултат на извършените проверки сме установили следните нередности:

- определеният за изпълнител участник не отговаря на предварително определените от възложителя изисквания, но в резултат на пропуски в работата на комисията е допуснат до участие и оценка - нарушение на т.13 от Насоките.

- неправилно прилагане от страна на комисията на определените от възложителя критерии за подбор, което е довело до неоснователно отстраняване на участници/кандидати - нарушение на т. 14 от Насоките на ЕК.

Посоченият тип нарушение сме установили при възлагане чрез публично състезание на поръчка за доставка на храни, в която е отстранен участник поради непризнаване на представените документи, удостоверяващи опита на икономическия оператор в изпълнение на сходни дейности. В конкретната поръчка комисията е приложила допълнителен критерий за подбор, който не фигурира в документацията по процедурата, а именно стойност на изпълнените дейности със сходен предмет. При законосъобразно прилагане на първоначалните критерии за подбор, отстраненият участник би следвало да бъде допуснат до оценка и класиране в процедурата, поради което с незаконосъобразното действие, възложителят е нарушил ЗОП и правата на отстранения участник да се състезава за спечелването на процедурата.

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

Това са Нередности по т. 22-25 от Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от РБ и ЕС в рамките на споделеното управление. При проверките по време на изготвяне на анализа ЕЕА акцентира върху сключването и изпълнението на договорите за обществени поръчки. Извършихме съпоставка на съдържанието на сключения договор, съответствието му с условията на документацията за участие и с предложението на участника, определен за изпълнител. Анализирахме 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 документацията за участие. Нередностите свързани с изпълнението на договорите могат да се причислят към категорията на съществено изменение на елементи на поръчката, посочени в обявлението за поръчка или в спецификациите или ограничаване на обхвата на поръчката – нарушения на т. 22 и 23 от Насоките. Грешките при сключването и изпълнението на договорите за обществени поръчки сме изследвали в зависимост от същността на установените незаконосъобразните промени, а именно: изменения в цената за изпълнение на поръчката и/или плащанията по договора; промяна в срока за изпълнение; промяна на количеството и обема; намаляване/ неизпълнение на обхвата на поръчката без пропорционално намаление на цената; промяна на екипа за изпълнение на поръчката и др. и установихме конкретни нарушения изразяващи се в извършване на авансово плащане в размер на 20% от стойността на договора при липсващи условия за авансово плащане в документацията по обявената процедура и сключения договор за обществена поръчка; промяна на експертите, отговорни за изпълнението на поръчката, като ново предложените експерти не отговарят на изискванията на възложителя, заложи в документацията по възложената поръчка; изменение на момента на окончателно плащане по договор за строителство, като вместо плащането да се извърши след приемане на строежа от Държавна приемателна комисия е подписано споразумение за извършване на окончателно плащане след съставянето на констативен акт за установяване годността за приемане на строежа; изпълнение на доставки, без изискуемите съгласно условията за изпълнението на поръчката търговски и регистрационни документи; промяна на параметрите на доставено оборудване, в противоречие с минималните изисквания, заложи в документацията за участие, техническите спецификации по поръчка и предложението на избрания изпълнител и др.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ:

След обстойно проведени проучвания на интернет страниците на Агенция за обществени поръчки /АОП/, Върховен административен съд /ВАС/, Комисия за защита на конкуренцията /КЗК/ и други държавни органи, касаещи обявени и проведени обществени поръчки и производства по реда на ЗОП в областта на



доставките, строителството и услугите в Община Свиленград за периода от 2018 год. до 2020 год. бяха получени следните резултати:

Липсват подадени и входирани жалби, както от страна на Общинска администрация Свиленград като възложител, така и от участниците /изпълнителите/ на обявените и реализираните ОП относно констатирани нарушения и сочещи правен интерес от обжалване на ОП пред АОП, ВАС, както и за проверката им и/или корекцията им от Комисията за защита на конкуренцията или други компетентни в областта на ОП органи.

Не се установиха правни субекти, които да са сезирали горепосочените административни органи и съд за наличие на нередовности или пороци, реализирани чрез действие или бездействие от Община Свиленград при проведени от нея обществени поръчки в областта на доставките, строителството и услугите.

За анализирания тригодишен период от време няма регистрирани производства пред тези административни органи. В съответствие с тази информация те нямат произнасяне с решения, определения или разпореждания.

Има няколко заведени от Община Свиленград жалби пред Административните съдилища в страната относно проблеми, сигнализирани и отразени при проведени обществени поръчки само в областта на строителството за 2018-2020 г. Същите касаят наложени минимални финансови корекции /5-10%/ от стойността на ОП, но с решенията си Административните съдилища са обявили тези жалби за неоснователни.

Изложените констатации и липсата на достоверна информация относно проведените от Община Свиленград ОП в периода 2018 – 2020 год. /липса на жалби пред АОП, ВАС, КЗК и др. компетентни в областта на ОП органи/, поставят Анализиращия екип в невъзможност да анализира точно посочените в глава Статистика на настоящия анализ - 148 бр. ОП и по категоричен начин да отговори на поставените в проекта задачи.

Най-често допусканияте грешки на възложителя при обявяването, провеждането и изпълнението на ОП сме описали подробно в обстоятелствената част на настоящия анализ. Налаганите финансови корекции са в минимални размери.



Делът на установените от ЕЕА грешки в анализираниите 123 бр. ОП обявени от Община Свиленград в периода 2018 – 2020 г. според нас е в размер на около 28%. ЕЕА задълбочено анализира причините за допуснатите от Управляващите органи пропуски при верификация на разходите за обществени поръчки и ги определи по следния начин:

На 19.12.2013 г. Европейската комисия прие 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 съдържат 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. От друга страна Насоките дават възможност за индивидуализиране на финансовото влияние на всички нередности според тежестта на конкретното отклонение. Това в пълна сила важи и за националното ни законодателство. /ЗОП в сила от 15.04.2016 г. и ЗУСЕСИФ /

Определен брой от установените нарушения /12 бр./ са свързани с нередности, описани в т.3 и 4 от новите Насоки на ЕК. Тези типове нередности дават нова интерпретация на режима за определяне на сроковете за получаване на офертите и сроковете за достъп до документацията за участие, която не е прилагана към момента на възлагане на обществените поръчки или не е била ясна за възложителите. Необходимо е да се отбележи и фактът, че само в изключително ограничен брой случаи в проверените от ЕЕА обществени поръчки е констатирана единствено нередност по т. 4 от Насоките (за недостатъчен срок за достъп до документацията за участие). В останалите процедури освен посочената нередност са констатирани и други видове нарушения, налични и в отменените Насоки (най-вече ограничителни изисквания, незаконосъобразна методика за оценка, неоснователно отстраняване, изпълнител, който не отговаря на изискванията на възложителя, неравно третиране на участниците). За периода на анализа в резултат на законодателни промени на възложителите се вмени задължението да предоставят пълен и свободен достъп до документацията за участие през целия период за получаване на оферти. В новия ЗОП (ДВ, бр. 13 от 16.02.2016 г., в сила от 15.04.2016 г.) е регламентирано, че възложителите са длъжни да предоставят неограничен, пълен, безплатен и пряк достъп чрез



електронни средства до документацията за обществената поръчка от датата на публикуване на обявлението. Тези промени в законодателството силно ограничават предпоставките за допускане на нередности по т.4 от Насоките на ЕК и предполагат намаляване на броя на нередностите по т.3 от Насоките на ЕК.

Друга съществена причина за допускането на пропуски при верификация на разходите за обществени поръчки е компетентността на служителите ангажирани в процеса на обявяване, възлагане и изпълнението на ОП. Това предполата и нуждата от постоянно подобряване на квалификация им. Предвид необходимостта от повишаване на знанията и уменията на тези служители и предвид броя на установените нередности, считаме за необходимо /препоръчваме/ бенефициентите, АОП, Управляващите органи и другите органи с компетентности в управлението и контрола на финансирани от националния бюджет и този на ЕС програми, да подобрят ефективността на контрола върху процедурите за обществени поръчки, чрез осигуряването на подходяща методология и адекватни обучения. От изключително значение е осигуряването на подходящи и регулярни фокусирани обучения на бенефициентите и служителите, участващи в процеса по ОП. Тези обучения следва да са пряко свързани с действащия към момента ЗОП и 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 поръчки, приети с Решение от 19.12.2013 г. на Европейската комисия нередности и тяхното предотвратяване. Необходимо е органите от системата за управление и контрол на средствата по ОП да гарантират, че служителите, имащи отношение към възлагането и контрола на обществени поръчки познават задълбочено нормативите в тази област.

Настоящият Отчет е изготвен съгласно изискванията на чл.2, ал.2 от Договор за звършване на услуга с личен труд № ПД 2 – ФАБ- 1 / 18.01.2021г. и е неразделна част от този Договор.

ИЗПЪЛНИТЕЛ:

/адв.Ат.Сепетлиев/