



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ**  
**ИЗПЪЛНИТЕЛНА АГЕНЦИЯ**  
**“ОДИТ НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ”**

---

**АНАЛИЗ НА НЕРЕДНОСТИТЕ В ОБЛАСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ**  
**ПОРЪЧКИ, УСТАНОВЕНИ ОТ ОДИТНИЯ ОРГАН**  
**ПРИ ОДИТИТЕ ЗА ПРИКЛЮЧВАНЕ НА ОПЕРАТИВНИТЕ ПРОГРАМИ**  
**ЗА ПРОГРАМЕН ПЕРИОД 2007-2013**

**гр. София**

## СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ	5
I. МЕТОД ЗА ПОДГОТОВКА НА АНАЛИЗА	6
II. СТАТИСТИКА	7
III. ПОДХОД	7
1. Подход при изпълнение на проверките	7
2. Нередности в областта на обществените поръчки	8
2.1. Понятия за нередност и финансова корекция	8
2.2. Типове нередности в областта на обществените поръчки	9
3. Подход при определяне финансовото влияние на нарушенията	9
3.1. Принцип за некумулиране на финансовите корекции	10
3.2. Подход според прогнозната стойност на поръчките	10
3.3. Подход според интензитета на помощта	10
3.4. Подход при нарушения с формален характер	10
4. Подход за установяване наличието на индикатори за измами	11
IV. УСТАНОВЕНИ ОТ ОДИТНИЯ ОРГАН ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ	12
1. Грешки при подготовката и откриването на процедурата за възлагане на обществена поръчка	12
1.1. Непровеждане на изискваната по закон процедура за възлагане на обществена поръчка и/или липса на публикация в Официален вестник на ЕС (ОВЕС)	12
1.2. Условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата	13
- Ограничения спрямо чуждестранните икономически оператори	13
- Непропорционални изисквания относно правоспособността на участниците	14
- Изисквания, водещи до неравно третиране на различните видове участници	14
- Непропорционални изисквания относно икономическото и финансово състояние на участниците	14
- Непропорционални изисквания относно техническите възможности на участниците	15
- Непропорционални изисквания относно професионалната квалификация и опита на експертите	17
- Необосновани ограничения при ползване ресурсите на други физически и/или юридически лица	18
1.3. Незаконосъобразна методика за оценка на офертите	20
- Формулиране на показатели за оценка, които не са свързани пряко с предмета на обществената поръчка	20
- Използване на показатели за оценка в рамките на предварително определени оценъчни нива и диапазони, без да са посочени указания за присъждане на точки в рамките на всяко от нивата.	21
- Формулиране на показатели за оценка, които представляват изисквания към финансово-икономическото състояние, техническите възможности и професионалната	21
- Присъждане на точки (дори и 0) за предложения, които не отговарят на изискванията на техническата спецификация или други условия, поставени от възложителя.	21
- „Методика на средните величини”	22

- Математически грешки във формулите, използвани при изчисляване на оценките по отделните показатели и/или при изчисляване на комплексната оценка.	22
1.4. Неоснователно намаляване на срока за получаване на офертите и определяне на твърде кратък срок за закупуване или достъп до документацията за участие	22
- Нередност по т. 3 от Насоките - Възложителят е определил незаконосъобразен по-кратък срок за получаване на офертите	22
- Нередност по т. 4 от Насоките – в случаи, в които достъпът до документацията не е пълен и неограничен и е налице по-кратък срок за получаване на документацията за участие от срока за получаване на оферти съгласно т. 4 от Насоките на ЕК	23
1.5 Нарушение на публичността при обявяване на процедурата	24
1.6 Нарушения, свързани с техническите спецификации и предмета на поръчките	25
2. Грешки, свързани с оценяване на получените оферти	27
3. Грешки при сключването и изпълнението на договорите за обществени поръчки	29
- Съществено изменение на елементи на поръчката, посочени в обявлението за поръчка или в спецификациите или ограничаване на обхвата на поръчката – за нарушения на т. 22 и 23 от Насоките.	29
- Неоснователно възлагане на допълнителни поръчки за строителство/услуги/доставки - за нарушения на т. 24 от Насоките.	30
V. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ	31
ОБОБЩЕНИЕ НА СРЕЩАНИТЕ В ПРАКТИКАТА НА ОДИТНИЯ ОРГАН НАРУШЕНИЯ	3A
ОГРАНИЧИТЕЛНИ ИЗИСКВАНИЯ И НАСОКИ ЗА ИЗБЯГВАНЕТО ИМ	33
I. ОГРАНИЧИТЕЛНИ ИЗИСКВАНИЯ СПРЯМО ЧУЖДЕСТРАННИТЕ ИКОНОМИЧЕСКИ ОПЕРАТОРИ	33
I.1. Относими към строителството изисквания	33
I.2. Относими към строителството в областта на железопътния транспорт изисквания	34
I.3. Относими към туроператорска дейност изисквания	35
I.4. Изисквания за вписване в различни регистри	35
I.5. Относими към поръчки за доставки на храни и хранителни продукти	36
I.6. Други ограничителни изисквания	36
II. НЕПРОПОРЦИОНАЛНИ ИЗИСКВАНИЯ ОТНОСНО ПРАВОСПОСОБНОСТТА НА УЧАСТНИЦИТЕ	37
II.1. Изисквания за наличие на регистрационни, лицензионни, разрешителни режими или други сертификати за участниците, които не са необходими за изпълнението на поръчката	37
II.2. Неизпълними при подаване на офертите изисквания	38
II.3. Неизпълними изисквания към изпълнителите	38
II.4. Непропорционални изисквания относно категорията строежи	39
II.5. Други ограничения във връзка с правоспособността	39
III. ИЗИСКВАНИЯ, ВОДЕЩИ ДО НЕРАВНО ТРЕТИРАНЕ НА РАЗЛИЧНИТЕ ВИДОВЕ УЧАСТНИЦИ	40
IV. НЕПРОПОРЦИОНАЛНИ ИЗИСКВАНИЯ ОТНОСНО ИКОНОМИЧЕСКОТО И ФИНАНСОВО СЪСТОЯНИЕ НА УЧАСТНИЦИТЕ	43
V. НЕПРОПОРЦИОНАЛНИ ИЗИСКВАНИЯ ОТНОСНО ТЕХНИЧЕСКИТЕ ВЪЗМОЖНОСТИ НА УЧАСТНИЦИТЕ	46
V.1. Относно опита на участниците	46
V.2. Относно техническото оборудване на участниците	49

VI. НЕПРОПОРЦИОНАЛНИ ИЗИСКВАНИЯ ОТНОСНО ПРОФЕСИОНАЛНАТА КВАЛИФИКАЦИЯ НА УЧАСТНИЦИТЕ	50
VI.1. Относно вида на професионалната квалификация на експертите	50
VI.2. Относно вида на опита на експертите	52
VI.3. Относно продължителността на опита на експертите	54
VI.4. Изискване за спазване на национални регулаторни режими относно експертите при подаване на оферта	57
VI.5. Относно броя на експертите	59
VII. НЕОБОСНОВАНИ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРИ ПОЛЗВАНЕ РЕСУРСИТЕ НА ДРУГИ ФИЗИЧЕСКИ И/ИЛИ ЮРИДИЧЕСКИ ЛИЦА	59
VII.1. Относно наличието на свободен финансов ресурс	59
VII.2. Относно техническото оборудване	60
VII.3. Относно екипа за изпълнение на поръчката	61
VIII. ФИНАНСОВО ВЛИЯНИЕ	62

## ВЪВЕДЕНИЕ

**Настоящият анализ отразява резултатите от проверките, извършени от Одитния орган през 2016 г. и 2017 г. в рамките на одитите по приключване на оперативните програми за програмен период 2007-2013.**

Анализът на нередностите, установени при одитната дейност в областта на обществените поръчки, се изготвя от ИА „Одит на средствата от ЕС“ ежегодно от 2011 г.

Темата за превенция на нередностите при изпълнение на Кохезионната политика е сред приоритетите на Европейската комисия. В този контекст Главна дирекция „Регионална и урбанистична политика“ на ЕК високо е оценила и дава за пример добрата практика на българския Одитен орган за ежегодното разработване и разпространение на анализ на нередностите в областта на обществените поръчки до всички заинтересовани лица – бенефициенти, Управляващите органи, Сертифициращите органи, Агенцията за държавна финансова инспекция, Агенцията по обществени поръчки, Сметната палата на Република България.

Съдържащата се в анализа информация за нередностите в областта на обществените поръчки е основа за уеднаквяване на практиката както на органите от системата за управление и контрол на средствата от ЕС, така и на органите с методологични и контролни функции, които имат правомощие да влияят върху процеса по възлагане на обществени поръчки.

Анализът може да бъде използван като:

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

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

В допълнение ние обновихме и съществуващото приложение - *Обобщение на срещаните в практиката на Одитния орган нарушения за ограничителни изисквания и насоки за избягването им.* Посоченото приложение е изготвено предвид множеството отклонения за ограничителни изисквания и предвид препоръките на одиторите на Европейската комисия за предоставяне на пълна информация на всички заинтересовани относно грешките в тази област, относно примери за финансовите последици, до които водят, както и за предоставяне на насоки за коригирането и избягването на тези грешки в бъдеще. Следва също да се подчертае, че изготвеното обобщение няма изчерпателен характер и не съдържа всички възможни отклонения, представляващи необосновани ограничения на участието на лицата в обществени поръчки, както и не съдържа всички възможни начини за избягването на посочените нарушения.

**Информацията в настоящия анализ се отнася до обществени поръчки, възложени по Закона за обществените поръчки (отм., в сила до 14.04.2016 г.).**

## I. МЕТОД ЗА ПОДГОТОВКА НА АНАЛИЗА

Анализът на нередностите в областта на обществените поръчки се основава на информацията от одитните доклади, които са изготвени през 2016 г. и 2017 г. във връзка с приключване на оперативните програми за програмен период 2007-2013 и обхващат разходите, декларирани към ЕК за периода 1.01.2016 г. – 31.03.2017 г.

За целите на анализа се събраха и обобщиха данни от одитните доклади по всяка оперативна програма, съдържащи резултатите от проверките на обществените поръчки, в това число и от проверките на избор на изпълнител от бенефициентите, които не са възложители по Закона за обществените поръчки (ЗОП). Обобщена е информация за оперативната програма, конкретния одитен ангажимент, вида на проверената процедура, наличието на констатации, конкретния тип нередност, определеното финансово влияние на нарушението, както и информация дали е налице грешка в одитираните разходи (такава грешка е налична, когато съответният Управляващ/Сертифициращ орган не е установил и не е предприел действия за коригиране на нередността преди проверките на Одитния орган).

Анализът касае основно нередности (отклонения с финансово влияние), които представляват преобладаващата част от всички констатирани отклонения. Установените от Одитния орган нередности са групирани по 25-те типа нередности 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. (наричани по-нататък Насоките)*, съответно националната Методология за определяне на финансови корекции, които се прилагат спрямо разходите, свързани с изпълнението на оперативните програми, съфинансирани от структурните инструменти на Европейския съюз, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за рибарство (приета с ПМС № 134/2010 г., в сила за докладите по проверяваните оперативни програми, предмет на този анализ)<sup>1</sup>.

С цел да съберем максимално детайлна информация за изготвянето на анализ с висока практическа насоченост, Одитният орган допълнително определи подгрупи за типовете нередности по т.т. 1, 3, 4, 8, 9, 10, 11, 16, 18 и 22 от Насоките на ЕК. За всяка подгрупа е включено описание на конкретното незаконосъобразно условие/действие, довело до нередността.

По този начин Одитният орган получи конкретна и обобщена информация за броя и вида на проверяваните поръчки; вида, броя и конкретните случаи на нарушения, които бенефициентите допускат, включително и относно размера на финансовите корекции, които Одитният орган е определил за всеки установен случай на нарушение, представляващо нередност по Насоките.

---

<sup>1</sup> В настоящото изложение при всяко цитиране на посочените Насоки (приети с Решение на Европейската комисия от 19.12.2013 г.) се има предвид и националната Методология за определяне на финансови корекции, които се прилагат спрямо разходите, свързани с изпълнението на оперативните програми, съфинансирани от структурните инструменти на Европейския съюз, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за рибарство (приета с ПМС № 134/2010 г., в сила за докладите по проверяваните оперативни програми, предмет на този анализ).

## II. СТАТИСТИКА

В обхвата на одитите по приключване по осемте оперативни програми, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Кохезионния фонд, Европейския социален фонд и Европейския фонд за рибарство, изпълнени през 2016 г. и 2017 г., са включени 238 проекта. По време на тези одитни ангажменти одиторите от Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС” са извършили проверки на 708 процедури за възлагане на обществени поръчки по ЗОП (отм.) и процедури за избор на изпълнител по ПМС № 55/2007 г., ПМС № 69/2013 г. или ПМС № 118/2014 г. В резултат на извършените проверки Одитният орган е установил грешка в одитираните разходи (нарушение/я, представляващо нередност по Насоките) и следователно е предложил прилагане на финансови корекции върху разходите по 136 засегнати договора за доставки, услуги или строителство, сключени в резултат на проверените процедури. Тези нарушения не са били констатирани от Управляващите органи в процеса по верифициране на разходите.

Информация за проверените процедури и тези, в които са установени нарушения по оперативни програми, е представена в следната таблица:

Оперативна програма	Брой проверени проекти от Одитния орган	Брой проверени обществени поръчки от Одитния орган	Брой на поръчките с нарушения с финансов ефект (от к.3)	Брой на поръчките (от к.4) с грешка в одитираните разходи <sup>2</sup>
1	2	3	4	5
1. Регионално развитие	18	86	46	21
2. Техническа помощ	20	35	11	8
3. Развитие на конкурентоспособността на българската икономика	36	92	20	8
4. Транспорт	15	68	18	6
5. Околна среда	54	295	184	42
6. Развитие на човешките ресурси	31	48	21	19
7. Административен капацитет	30	54	27	19
8. ОП за развитие на сектор „Рибарство“	34	30	21	13
<b>ОБЩО:</b>	238	708	348	136

## III. ПОДХОД

### 1. Подход при изпълнение на проверките

Одитният орган е използвал единен систематичен подход при изпълнението на всички проверки в одитните ангажменти и е прилагал детайлни контролни листове и специфични процедури за контрол на качеството. Законосъобразността на разходите по договори за обществени поръчки се проверява от Одитния орган чрез подробни контролни листове

<sup>2</sup> В колона 5 са поръчки, нередностите в които не са били установени и коригирани от Управляващите органи и Одитният орган е предложил за тях финансови корекции. В останалите поръчки от колона 4 Управляващите органи са констатирани и коригирали нередността преди проверките на Одитния орган.

(публикувани и на електронната страница на ИА ОСЕС), които са съгласувани със съответните главни дирекции на Европейската комисия и обхващат рисковите моменти, идентифицирани в Насоките на ЕК.

Целта на проверките е да се установи дали поисканите за възстановяване от ЕК разходи за доставки, услуги и строителство са допустими и при тяхното извършване е спазено законодателството по обществените поръчки. Методологията за проверка е разработена така, че да се установяват всички случаи на нередности в областта на обществените поръчки, съгласно Насоките на ЕК. При проверките си Одитният орган не преценява дали е налице целия диапазон от останалите административни и други нарушения, свързани с прилагането на законодателството по обществените поръчки.

Прилагайки тези контролни листове, в хода на одитите Одитният орган е проверил детайлно спазването на правилата относно: избора на вида на процедурата за обществена поръчка, 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 са включени и задължения за изпълнение на одиторски процедури за анализ на установените отклонения с цел преценка наличието на индикатори за измама при възлагането на обществената поръчка.

## **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, финансирани със средства от ЕС. За разглеждания програмен период, съгласно чл. 2, параграф 7 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 „нередност“ е всяко нарушение на разпоредба на общностното право, произтичащо от действие или бездействие на стопански субект, което има или би имало като последица нанасянето на вреда на общия бюджет на Европейския съюз, като отчете неоправдан разход в общия бюджет. 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, представлява нередност.

Съгласно чл. 98, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 държавите-членки извършват необходимите финансови корекции във връзка с отделни или системни нередности, установени в операциите или оперативните програми. Корекциите, извършени от държавата-членка, се състоят в анулирането на целия или на част от публичния принос за оперативната програма.



## **2.2. Типове нередности в областта на обществените поръчки**

Типовите нередности в областта на обществените поръчки са уредени 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 на Европейската комисия от 19.12.2013 г.

Посоченият документ урежда 25 типа нередности - нарушения на законодателството по обществени поръчки, които винаги водят до финансови корекции, тъй като винаги наличието им потенциално нанася вреда на бюджета на ЕС. Изброените в Насоките на ЕК типове нередности са най-често срещаните. Списъкът с нередностите 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.

Сериозността на нарушенията, които имат белезите на типовете нередности от Насоките на ЕК, обосновава размера на финансовата корекция, но не дали същите имат финансово влияние.

## **3. Подход при определяне финансовото влияние на нарушенията**

Одитният орган винаги определя финансовото влияние на установените отклонения в съответствие с Насоките на ЕК.

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 Одитният орган е анализирал и документирал 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 експертите/оборудването, което трябва 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)*.

Финансовата корекция за нарушения в областта на обществените поръчки се прави върху поисканите за възстановяване (по съответна програма) разходи по конкретен договор за

обществена поръчка. Ако процедурата е с обособени позиции и в резултат 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 № 4 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, ако са финансирани със средства от ЕС.

### **3.1. 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, в една поръчка 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 заложили в зависимост от типа нередност. В резултат на анализа се определя процентен показател на финансова корекция за всяко установено нарушение. Съответно в горния пример – незаконосъобразен срок за получаване на офертите – 5 %, ограничителни изисквания – 10 % и 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 **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.

### **3.2. Подход според прогнозната стойност на поръчките**

За поръчки с прогнозна стойност под праговете на Директива 2004/18/ЕО при нарушения по т. 6, т. 8-12, т. 13-20 от Насоките на ЕК, Одитният орган е предлагал като най-тежка финансова корекция 10 % върху разходите по засегнатия договор. Допълнително, Одитният орган е анализирал дали са налице факти и обстоятелства, които могат да доведат до намаляване на финансовата корекция на 5 %.

### **3.3. Подход според интензитета на помощта**

Одитният орган е определял финансовото влияние на нарушенията, установени при възлагане на дейности по реда на ПМС № 55/2007 г., ПМС № 69/2013 г. и ПМС № 118/2014 г., вземайки предвид и 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 финансова корекция е била 10 %.

### **3.4. Подход при нарушения с формален характер**

Одитният орган не е определял финансови корекции за нарушения с формален характер без действително или потенциално финансово влияние, тъй като същите не представляват нередност по смисъла на чл. 2, параграф 7 от Регламент (ЕО) № 1083/2006. При одитите по приключването на оперативните програми за програмен период 2007-2013, изпълнени през

2016 и 2017 г., 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 участие), нарушението няма финансов ефект в случай, че документацията за участие е свободно достъпна по електронен път на интернет адрес, посочен в обявлението.

#### **4. Подход за установяване наличието на индикатори за измами**

От 2015 г. контролните листове за проверка на обществени поръчки на Одитния орган съдържат детайлни насоки за извършване на анализ за наличие на индикатори за измами. Контролните листове с пълните указания за приложения подход се намират на <http://www.aeuf.minfin.bg/bg/page/24>. Съгласно тези указания, по отношение на всяка проверена процедура в случай на установено нарушение на законодателството по обществени поръчки, Одитният орган е правил и анализ за наличие на индикатори за измама в три посоки:

- Налице ли са 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 недекларирани интереси във връзка с определена поръчка или изпълнител/икономически оператор.
- Налице ли са индикатори за измама при договаряне при оферирание: индикаторите са налице, когато икономическите оператори от определена географска област, регион или отрасъл се договарят тайно да елиминират конкуренцията и завишат цената на обществената поръчка посредством различни схеми за съглашателство при оферирание.
- Налице са индикатори за измама при неоснователно възлагане на един изпълнител: такива индикатори биха могли да бъдат установени например в случаи на незаконосъобразно разделяне на обществени поръчки, както и при неоснователно прилагане на процедури по договаряне.

Конкретни примери за изброените индикатори са налични в указанията към контролните листове за проверка на обществени поръчки на Одитния орган, които можете да намерите на посочения по-горе линк.

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

При изпълнение на одитните ангажменти 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 са били коригирани преди включването им в доклади по сертификация, респективно върху разходите по поръчките са наложени финансови корекции.

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

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.

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

Най-голям дял от установените нарушения (около 74 %) през 2016 г. и 2017 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 определянето на сроковете за получаване на оферти и за получаване/закупуване на документацията за участие. Тези грешки могат да бъдат класифицирани по следния начин:

##### **1.1. Непровеждане на изискваната по закон процедура за възлагане на обществена поръчка и/или липса на публикация в Официален вестник на ЕС (ОВЕС)**

<b>Нередности по т. 1 и 2 от Насоките</b>
---

Най-често този тип нарушения се изразяват в незаконосъобразно разделяне на обществената поръчка с цел заобикаляне прилагането на предвидения в закона ред за възлагане на поръчката. Установихме случаи, в които съответните дейности са възложени чрез прилагане на правилата на НВМОП (отм.), глава осма „а” от ЗОП (отм.) или свободно, въпреки че общият размер на разходите за тези дейности изисква провеждане на процедура за възлагане на обществена поръчка по ЗОП, използване на режима на глава осма „а” от ЗОП (отм.) или открит избор по ПМС № 55/2007 г. (отм.).

Налични са следните случаи:

- обявяване единствено в РОП на отделни процедури със сходен предмет, чиято обща прогнозна стойност изисква публикуване на информация в ОВЕС.
- обявяване на обществени поръчки единствено в РОП при прогнозна стойност, изискваща публикуването им и в ОВЕС.

- изменение на критериите за подбор с решение за промяна, което е изпратено за публикуване в РОП, но не и до ОВЕС.

Констатирахме случаи на неоснователен избор на процедури по договаряне без обявление или договаряне с покана по НВМОП (отм.), при липсващи предпоставки за това като: непредвидени обстоятелства, технологична или икономическа обвързаност с предмета на основната поръчка, авторски или изключителни права и др.

Разпределението на този тип нередности по оперативни програми е дадено в таблицата по-долу:

Оперативна програма „Административен капацитет”	2
Оперативна програма „Околна среда”	9
Оперативна програма „Регионално развитие”	2
Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”	2
Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство”	2
Оперативна програма „Транспорт”	2

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

### **Нередности по т. 9/10 от Насоките**

Този тип нарушения са с най-големи финансови последици за бенефициентите, предвид броя на допуснатите нарушения и различния характер на отклоненията. Нарушенията най-често са свързани 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 и да третират равнопоставено различните видове участници – национални и чуждестранни, физически, юридически лица и техни обединения.

#### **– Ограничения спрямо чуждестранните икономически оператори**

Срещат се случаи, при които възложителят е обявил изрично, че участници в процедурата могат да бъдат само български физически и/или юридически лица, както и техни обединения. По този начин незаконосъобразно е ограничено участието на чуждестранни икономически оператори.

За доказване на правото да се осъществява определена дейност, подлежаща на разрешителни, регистрационни 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 строителен надзор в проектирането и строителството; регистрация по Закона за туризма; разрешение от

Изпълнителната агенция по лекарствата; удостоверение за търговия на едро с медицински изделия на територията на Република България; регистрация по Закона за независимия финансов одит; призната в Република България правоспособност на чуждестранни експерти при подаване на офертите; конкретни разрешителни от МОСВ за извършване на определена дейност и т.н.

**– Непропорционални изисквания относно правоспособността на участниците**

Възложителите допускат и грешки при определяне на изискванията за правоспособност на участниците и по-специално притежаване на лицензи или регистрацията в определени професионални регистри, които не са необходими или са завишени спрямо включените в предмета на поръчката дейности.

Установихме случаи, в които изискването за определен тип регистрация не съответства на сложността на поръчката, например: участникът, избран за изпълнител, трябва да представи копие от удостоверение за вписване в ЦПРС, че отговаря на изискванията за изпълнение на строежи от четвърта група, първа категория, а поръчката е за строителство на обект втора категория или изискване участникът да притежава удостоверение за вписване в ЦПРС от втора категория за всички групи, при предмет на поръчката строителство четвърта група, втора категория строежи. Подобни са случаите, в които от участника се изисква да е регистриран в Националния филмов център към Министерство на културата, а предметът на поръчката не е свързан с дейности, изискващи регистрация към съответния регистър на предоставящите ги икономически оператори и др.

**– Изисквания, водещи до неравно третиране на различните видове участници**

За проверявания период сме отбелязали и формулиране на различни изисквания към отделните видове участници по смисъла на чл. 9 от ЗОП (отм.) – 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: всеки член в обединението да е регистриран в ЦПРС или да притежава лиценз за извършване на дейности по строителен надзор; всеки член в обединението да е пълноправен член на ФИДИК; всеки член на обединението да е извършил оглед на обекта, който ще се изпълнява и др.

Срещат се случаи на ограничаване на участниците - обединения да подават оферти, като последните са изключени от кръга на субектите, имащи възможност да подадат оферти. Специфичен пример за нарушение е ограничаването на участието на подизпълнители, като възложителят е посочил, че подизпълнителите могат да извършват само до 30 % от предмета на поръчката.

Констатирахме случаи, в които възложителят е поставил изисквания за икономическо и финансово състояние към всеки от членовете на обединението, а лидерът в обединението следва да отговаря на изискванията относно изпълнен договор със сходен предмет, да разполага с оборудване и ресурси, които да му позволяват да извърши поне 50 % от работата по договора самостоятелно и др.

**– Непропорционални изисквания относно икономическото и финансово състояние на участниците**

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

В няколко от одитните ангажименти установихме, че възложителите са поставили изисквания като: реализиран оборот за всяка една от предходните три години, като необосновано е ограничена възможността оборотът като общ размер да е постигнат за целия тригодишен референтен период; оборот за една календарна година въпреки, че референтният период за реализиране на оборота съгласно ЗОП е тригодишен; непропорционален размер на изискуемия оборот спрямо характера и сложността на поръчката; необосновано голям процент на обща ликвидност за всяка от последните три години; застраховка за професионална отговорност, която не е относима към предмета на поръчката или покритието ѝ е необосновано спрямо минимумите за категорията строежи, предвидени в приложимото законодателство и др.

В един случай установихме заложено изискване за наличен финансов ресурс в противоречие с чл. 101б, ал. 1 от ЗОП (отм.).

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

Установихме изисквания за оборот, реализиран в изпълнение на дейности, финансирани единствено от международни и/или европейски източници.

Ограничителен характер има установеното от нас натрупване и смесване на изискванията за финансово и икономическо състояние и изискванията за технически възможности на участниците: изискване за успешно завършен брой проекти с конкретни характеристики и на определена стойност.

#### **– Непропорционални изисквания относно техническите възможности на участниците**

В някои случаи възложителите поставят изисквания, които не са относими към предмета на поръчката. Например от предлаганите от участниците експерти се изисква да имат опит в областта на опазване на околната среда във водния сектор, а поръчката е за строителен надзор.

Установихме и допускане на грешки при определянето на изискванията за техническите възможности на 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 (отм.). 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 30.05.2014 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 е изключил неправомерно периода 01.01-30.05.2014 г.).

Продължават да се срещат случаи, в които изискването за брой на изпълнените договори/дейности със сходен предмет е непропорционално, като се изискват повече от три изпълнени договора/дейности (например пет, осем, десет). Установихме и случаи, в които възложителят изисква опитът на участниците да е придобит в изпълнение на договори, финансирани от ЕС или други международни източници, или изпълнени по отношение на определен тип организации (например публична администрация, публични/държавни организации, общини и т.н.), както и изпълнени договори в конкретен сектор/област – околна среда или съгласно изискванията на ЗУТ и/или ФИДИК и др. 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 проектирането или изграждането на пречиствателна станция, извършването на одит, реализацията на дейности за информация и публичност или извършването на анализи и др., с или без европейско финансиране, е един и същ.

Във връзка с изпълнението на договорите за строителство установихме, че се поставят условия за представяне на доказателства за изпълнени и въведени в експлоатация обекти, което противоречи на действащото към момента на провеждане на процедурите законодателство, съгласно което строежът се приема за изпълнен с подписването на констативен акт за установяване годността за приемане на строежа.

Установихме изискване участникът да е изпълнил минимум два комплексни договора за инженеринг на строеж, състоящ се от няколко специфични обекта с конкретни минимални характеристики, като възложителят не е допуснал минималният брой обекти да са изпълнени по отделни договори.

Констатирахме, че възложителите поставят необосновани изисквания за подбор по отношение броя на експертите и/или лицата, които ще участват при изпълнение на поръчката – липсва обосновка за броя на наетите лица и/или при поръчки за строителство този брой многократно надхвърля правно уредения минимум, изискуем за регистрацията на икономическите оператори в Централния професионален регистър на строителя за съответната категория строежи. Примери в тази посока са: изискване за наличие на обучен постоянно нает собствен персонал; по отношение на поръчка за строителство от пета категория - поставено условие за средна численост на персонала не по-малко от 50 човека за предходната година, което е относимо за строежи от първа категория и др.

Установихме също незаконосъобразно изискване при подаване на офертата да се представят доказателства за наличие на сервизна база с разрешение за ползване съгласно ЗУТ, на определено разстояние от даден обект в страната. Изискването за местоположение на базата само по себе си би могло да бъде пропорционално, но следва да се поставя само спрямо обявления за изпълнител участник, тъй като е пряко свързано с изпълнението на поръчката. При подаване на офертите местоположението на базата не следва да е от значение за преценката на възложителя дали икономическият оператор е годен да изпълни поръчката.

Друга група нарушения са свързани с изискванията за представяне на сертификати, които удостоверяват съответствието на участника със стандарти за системи за управление на качеството. Установихме случай, в който при поръчка за доставка възложителят изисква от участниците да имат сертификати за качество, безопасни условия на труд и опазване на околната среда, с обхват производство. Поставеното изискване ограничава участието на икономически оператори, които не са производители, а официални представители на производителя и/или търговци на доставяното оборудване.

Специфична група нарушения са случаите, в които се изисква осигуряване на оборудване, което не е необходимо и/или пряко свързано с предмета на поръчката.

Установихме и случай, в който възложителят е изискал участникът да има определен брой години опит в изпълнение на дадена дейност, с което се ограничава участието на новоучредени субекти или на икономически оператори с по-малък брой години опит, но притежаващи необходимите икономически и/или технически възможности за изпълнение на поръчката.



**– Непропорционални изисквания относно професионалната квалификация и опита 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.

Установихме и случаи, в които изискванията за 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.

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 изпълнението на които е участвал, а не продължителността на опита 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 с изискуемите от възложителя 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. – за пречиствателни станции за отпадни води). Същото важи и за поръчки за услуги (проектиране, строителен надзор, 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 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.

Установихме нарушения, свързани с изисквания за доказване единствено на трудов стаж на предложените експерти, с което се ограничава възможността за участие на лица, придобили опита си по силата на правоотношения, различни от трудовите/служебните. Констатирахме случай, в който възложителят е поставил различни изисквания за опит към експертите, в зависимост от степента на образование на лицата, в противоречие с нормативната уредба в съответната област.

Има и случаи, в които от експертите се изисква да са натрупали определен опит като брой изготвени анализи, участие при изграждане на обекти със сходен предмет, брой години опит и др., но този опит трябва да е натрупан в последните три/пет години.

Констатирахме 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/области/сфери на дейност, без значение от източника на финансиране на поръчката.

Подобни са и случаите, в които от експертите се изисква да имат натрупан опит в изпълнението на определен вид дейности, но само в публични институции или сектор „Води”, като по този начин се дискриминират лицата, натрупали съответния опит в частния сектор или които са придобили опита си в изпълнение на дейности, които не са свързани с конкретен сектор (тъй като същият е без значение за качеството на опита). Идентичен случай е налице и при поставено изискване към предложен специалист по софтуерни приложения, който следва да има опит в разработването и/или използване на софтуер или приложения в областта на трансплантацията или асистираната репродукция, и участие в медицински проекти и програми в същата област. С оглед същността на предмета на поръчката, цитираните изисквания са необосновани, тъй като експерти, които притежават експертиза и опит при разработката на софтуерни приложения, но в друго направление на медицината, също биха били годни да изпълнят задачите, с които е ангажиран този експерт.

Специфична група нарушения са свързани с изискванията за представяне на сертификати. За анализирания период установихме случаи, в които възложителят изисква от участниците да притежават сертификат на Института на дипломираните експерт-счетоводители или еквивалентен, или сертификат CFE/еквивалент за разкриване риска от измами и др. Тези сертификати не са относими към предмета на поръчките - извършване на одит на проект, а не независим финансов одит по смисъла на ЗНФО и ЗСч. Всеки одитор е длъжен да положи професионална грижа, отчитайки вероятността от съществени грешки, измами или несъответствия по силата на Международните одиторски стандарти, независимо от наличието на сертификати за разкриване на риска от измами.

Констатирахме нередности и при поставяне на изисквания за квалификация по договорните условия на ФИДИК, опит в реализирането на дейности на определена територия в България, опит в работата по линия на Националната система за мониторинг на биологичното разнообразие към ИАОС/МОСВ, издадени научни публикации в определена област, конкретно местожителство на предложените експерти и др.

Установихме и необосновано изискване предложените експерти да са преминали обучение при производителя на предлаганата апаратура, с което се ограничава възможността за участие, тъй като такова обучение може да бъде осъществено и от оторизирани от производителя икономически оператори.

**– Необосновани ограничения при ползване ресурсите на други физически и/или юридически лица**

Установихме и случаи, в които се изисква част или всички лица от инженерно-техническия персонал за осигуряване на техническото ръководство при изпълнение на строителството да отговарят на изискванията на чл. 163а от ЗУТ. Съгласно посочената норма строителят е длъжен да назначи по трудов договор технически правоспособни лица, които да извършват техническо ръководство на строежите. Следователно, за да участват в процедурата за възлагане на обществена поръчка, икономическите оператори трябва да сключат трудови договори с всички лица от инженерно-техническия персонал, които предлагат за изпълнението на строителството. В случая съответствие с чл. 163а от ЗУТ е следвало да се изисква от спечелилия участник преди подписване на договора за обществена поръчка.

Има и случаи, при които бенефициентът е поставил изискване ключовите специалисти или част от тях да са включени в списъка на правоспособните физически лица, чрез които се упражнява дейността, съгласно списъка към Лиценза за упражняване на дейността. Следователно участникът може да кандидатства за обществената поръчка само чрез специалистите, с които е получил съответния лиценз, което е ограничително. Това е така,

защото икономическият оператор, тъй като не знае дали ще бъде определен за изпълнител на обществената поръчка, няма интерес да влага допълнителен ресурс (материален и/или времеви), за да отговори на изискването на възложителя.

В някои случаи допуснатите от бенефициентите грешки се отнасят до документите, които се изискват от участниците в процедурата: изисква се представянето на копия от договори, въпреки че съгласно приложимата правна уредба може да се изисква единствено списък на основните договори за доставки и услуги, изпълнени през последните три години, придружен от препоръки за добро изпълнение; ако в предложението са включени документи и референции на чужд език, то се изисква те да са придружени от официален превод на български език, въпреки че според ЗОП (отм.) официален превод може да се изисква единствено за документа за регистрация на съответния участник; изисква се представяне на подписана техническа спецификация при заложено изискване за съгласие с условията в спецификацията и др.

Установени са случаи, в които са налице различни и противоречащи си указания в отделни части от документацията за участие относно изискванията към експертите от екипа за изпълнение на поръчката, застраховка професионална отговорност, опит на участниците, срок за изпълнение, плащания по договора, размер на гаранция за изпълнение и др.

Специфична група нарушения е налице, когато противоречието в отделните части на документацията е довело до отстраняване на участници в процедурата.

Друга група нарушения са случаите, в които едно условие само по себе си не е необосновано, но е неясно за икономическите оператори, например: координатор по безопасност и здраве да притежава удостоверение за преминато ежегодно обучение съгласно Наредба № РД-07-2 от 16.12.2009 г. Неясно е за кои години се изисква съответното удостоверение, за да се покрият изискванията за подбор на възложителя.

При одитите за приключването на програмите, извършени през 2016 г. и 2017 г., установихме общо 168 случая с финансово влияние, подобни на описаните по-горе. По оперативни програми установените нередности, свързани с използване на незаконосъобразни или дискриминационни критерии за подбор и/или възлагане в обявлението или документацията за участие са разпределени, както следва:

Оперативна програма „Околна среда”	95
Оперативна програма „Административен капацитет”	11
Оперативна програма „Техническа помощ”	3
Оперативна програма „Транспорт”	4
Оперативна програма „Регионално развитие”	30
Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”	11
Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство”	5
Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика”	9

### 1.3. Незаконосъобразна методика за оценка на офертите

#### Нередности по т. 8, 9 и 10 от Насоките

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 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, при които присъждането на точки е свързано не с предмета на поръчката, а с офертите на другите участници.

Случаите на незаконосъобразна практика за допълнително офериране са налице, когато възложителят е изисквал да се предлагат бонуси 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 оферират допълнителни предложения извън строителния проект (част от документацията за участие) и оценяването да става на базата на сравнение между получените предложения на всички участници; в поръчка за доставка на оборудване/услуги възложителят е предвидил да се присъжда по-голям или максимален брой точки при наличие на допълнителни функционалности или функционалности, които надхвърлят минималните изисквания, без да е посочил характеристиките и/или елементите, въз основа на които ще се преценяват съответните качества 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: управление на рисковете, 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 са 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.

Противоречие с изискванията на законодателя са налице и когато възложителят е предвидил показатели за оценка, при които присъждането на точки е свързано не с предмета на поръчката, а с офертите на другите участници. При изготвянето и подаването на офертата си никой от участниците няма възможност да знае какво ниво по съответния показател за оценка ще е достигнато от другите участници, поради което за него няма как да е налице яснота каква оценка ще получи неговата собствена оферта. В тези случаи сравнението между офертите се извършва от членовете на комисията за провеждане на процедурата, без да са налице точни указания за това. Пример за такъв вид нарушение е използването на изрази от типа: „предложението има по-нисък ефект в сравнение с предложенията с най-висок качествен ефект...”, „предложението съдържа преимущества спрямо останалите предложения”, „съответните дейности или разпределение на задачите не са описани толкова ясно и подробно в сравнение с оферта/офертите, получаваща/получаващи максимален брой точки.....” и т.н.

Специфичен пример за цитираната група нарушения е използването на показател „Срок на отложено плащане“, който е незаконосъобразен предвид изричната забрана в ЗОП.

- **Използване на показатели за оценка в рамките на предварително определени оценъчни нива и диапазони, без да са посочени указания за присъждане на точки в рамките на всяко от нивата.**

В рамките на едно оценъчно ниво възложителят е дал възможност за присъждане на точки в диапазон „от....до”, например от 1-10; 11-19 и 20-25. В този случай границата на оценка е неопределяема и е неясно въз основа на каква преценка, на кои конкретни параметри в офертите ще се присъжда съответният брой точки в рамките на отделните оценъчни нива. Неясно е кога едно техническо предложение ще бъде оценено с 23 точки и кога с 20 точки например, или с 12 и 18 точки и т.н. Описаното е относимо и за трите нива на оценка. Конкретните стъпки на оценяване не съдържат обективни критерии за сравнение и съпоставка.

- **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, например: доказан опит в организиране на събития; наличие на представителства в страната за доставка на стоките; описание на допълнителните дейности и условия, които участникът ще формира по време на изпълнение на договора, например: офис, административен персонал, техническо оборудване; опит на участника при изпълнение на ръководна длъжност в телекомуникационен проект с европейско финансиране и бюджет над 5 млн. лв.; опит в съгласуване на документи с държавна и местна администрация и др.

- **Присъждане на точки (дори и 0) за предложения, които не отговарят на изискванията на техническата спецификация или други условия, поставени от възложителя.**

Съгласно чл. 69, ал. 1, т. 3 от ЗОП (отм.) подобни предложения подлежат на отстраняване. Примери в тази посока са налице, когато се оценява: липсата на оценка на риска на идентифицирани от възложителя задължителни рискове; неспазване на технологична последователност за изпълнение на строително-монтажни работи; липсващо задължително съдържание в техническите предложения съгласно изискванията на възложителя; предложение, което не гарантира качествено и в срок изпълнение на поръчката; предложение, което противоречи на определени нормативни и/или технологични изисквания и др.

– **„Методика на средните величини”**

Съгласно същата максимален брой точки се присъждат на предложението, което е най-близко до средното направено предложение в рамките на процедурата.

– **Математически грешки във формулите, използвани при изчисляване на оценките по отделните показатели и/или при изчисляване на комплексната оценка.**

При одитите за приключването на оперативните програми, извършени през 2016 и началото на 2017 г., сме установили общо 172 случая с финансово влияние, подобни на описаните по-горе. По оперативни програми установените нередности, свързани с използване на незаконосъобразна методика за оценка са разпределени, както следва:

Оперативна програма „Околна среда”	104
Оперативна програма „Административен капацитет”	12
Оперативна програма „Регионално развитие”	19
Оперативна програма „Транспорт”	4
Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство”	12
Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”	9
Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика”	12

#### **1.4. Неоснователно намаляване на срока за получаване на офертите и определяне на твърде кратък срок за закупуване или достъп до документацията за участие**

##### **Нередности по т. 3 и 4 от Насоките**

– **Нередност по т. 3 от Насоките - Възложителят е определил незаконосъобразен по-кратък срок за получаване на офертите**

Тези нарушения най-често се дължат на неоснователно позоваване на някое от обстоятелствата по чл. 64 от ЗОП (отм.). 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 за възложителя 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 закупуване на документацията за участие 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 свали документацията за участие от интернет страницата си след изтичане на срока за получаването ѝ. В тези случаи достъпът до документацията не е пълен и неограничен, следователно не е налице основание за съкращаване на сроковете за получаване на оферти.

Специфичен случай на нарушение е липсата на удължаване на сроковете за получаване на оферти в резултат на решение за промяна, с което се засягат критериите за подбор и/или

изискванията към офертата и/или изпълнението на поръчката. Примери в тази посока са промени относно: условие за представяне на лиценз за упражняване на строителен надзор от всеки член на обединение; добавяне на условие за участници физически лица; специфичния оборот на участниците; изискванията за опит на екипа на участниците; указания за присъждане на точки по показатели въведение и встъпителен анализ и стратегия на участника по отношение изпълнението на договора; посочване на процента на непредвидени разходи; размер на авансово плащане; техническите характеристики/параметри на техниката за транспортиране и третиране на битови отпадъци и т.н.

Бихме искали да отбележим, че в случай на решения за промяна е неотнормисан въпросът дали промените са в посока утежняване или опростяване на изискванията на възложителя и разширяване на кръга на потенциално заинтересованите икономически оператори. За всеки случай на решение на промяна, с което се засягат критериите за подбор и/или изискванията към офертата и/или изпълнението на поръчката, възложителят е длъжен да удължи срока за получаване на оферти.

- **Нередност по т. 4 от Насоките – в случай, в които достъпът до документацията не е пълен и неограничен и е налице по-кратък срок за получаване на документацията за участие от срока за получаване на оферти съгласно т. 4 от Насоките на ЕК**

В т. 4 от Насоките 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. Същото е предвидено и в т. 4 от приложението към чл. 6, ал. 1 от националната Методология за определяне на финансови корекции, които се прилагат спрямо разходите, свързани с изпълнението на оперативните програми, съфинансирани от структурните инструменти на Европейския съюз, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за рибарство (приета с ПМС № 134/2010 г.). 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 следва да 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 и за незаконосъобразен срок за закупуване или достъп до документацията за участие Одитният орган е прилагал подхода на одиторите от Европейската комисия, споделян по време на одитните мисии през 2014 г. и 2015 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 по обществени поръчки и Националното сдружение на общините в Република България, за настъпилите промени в подхода при проверките на процедури за възлагане на обществени поръчки.

При одитите, свързани с приключването на програмите, изпълнени през 2016 и 2017 г., сме установили общо 157 случая с финансово влияние, подобни на описаните по-горе. По оперативни програми тези случаи са разпределени, както следва:

Оперативна програма „Околна среда”	101
Оперативна програма „Административен капацитет”	5
Оперативна програма „Техническа помощ”	3
Оперативна програма „Транспорт”	9
Оперативна програма „Регионално развитие”	24
Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика”	3
Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”	10
Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство”	2

### 1.5 Нарушение на публичността при обявяване на процедурата

#### Нередности по т. 8 от Насоките

Нарушенията, попадащи в тази категория, са свързани предимно със засягане на принципа за публичност и липсата на задължителна информация в обявлението по поръчката, като отклоненията се проявяват в следните основни аспекти:

- Нарушения на чл. 25, ал. 2, т. 3 от ЗОП (отм.) относно количеството и обема на поръчката;
- Нарушения на чл. 25, ал. 2, т. 6 от ЗОП (отм.) относно критериите за подбор и документите, с които се доказват;
- Незаконосъобразно изменение на документацията за участие чрез разяснения.

Към първата група нарушения спадат нарушенията относно липсваща информация за спецификата на поръчката, която ще се възлага, като например: препращане за информация относно количеството и обема към документацията за участие и указания, че обемът на услугата е съгласно приложените в документацията за участие технически задания и проекти; характера на дейностите, които подлежат на проектиране – дали ще се подменя цялата ВиК мрежа или части, какви са общите характеристики на строителните дейности, които подлежат да се проектират и др.; изисквания за геодезическо заснемане на всички обекти и подобекти и др.

По отношение на втората група нарушения акцентът е върху непосочването на задължителна информация относно всички критерии за подбор, както и на документите, които ще доказват заложените от възложителя минимални изисквания. Примери за подобни нарушения са посочването на допълнителна или изцяло нова информация в документацията по поръчката, а не в обявлението, като: изисквания за технически възможности, касаещи участници обединения, както и информацията за понятието „сходен проект”; изисквания за специфичен опит на част или всички експерти в подобни проекти и документите, с които се доказва опита им; изискване за специфичен опит на експерт и/или експерти; препращане към приложение от документацията относно минимално необходимото оборудване, което следва да се осигури за изпълнение на поръчката и др.

Специфична група нарушения са отклоненията, отнасящи се до промяна на условията по поръчката с разяснения. Този тип нарушения са свързани основно с изменение на критерии за подбор – например: заложено изискване за наличие на сертификат за внедрена система за управление на здравето и безопасността или за безопасни условия за труд е променено, като е



посочено, че до участие се допускат икономически оператори, които са в процес по сертификация; изискване за кумулативно изпълнение на определен брой договори е заменено с условие за алтернативно изпълнение на договори със сходен предмет; въвеждане на нови изисквания относно понятието ново оборудване; изискване за допълнителна квалификация на експерт в областта на опазването на околната среда и т.н.

При одитите от 2016 г. и 2017 г. сме установили общо 21 случая с финансово влияние, подобни на описаните по-горе. По оперативни програми тези случаи са разпределени както следва:

Оперативна програма „Околна среда”	18
Оперативна програма „Административен капацитет”	1
Оперативна програма „Транспорт”	1
Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство”	1

## 1.6 Нарушения, свързани с техническите спецификации и предмета на поръчките

### Нередности по т. 11 и 12 от Насоките

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 по отношение на потенциалните участници/кандидати в процедурата за възлагане на обществена поръчка.

Нарушенията по т. 11 и 12 от цитираните Насоки са свързани основно с:

- 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 ограничителен предмет на обществената поръчка.

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”. Установихме и случаи, в които възложителят посочва, че доставените стоки и оборудване следва да отговарят на определени стандарти, без да са посочени еквивалентни такива или да се допуска възможността за участие на субекти, предлагащи еквивалентни решения.

Примери в тази посока са изисквания за осигуряване на: система за управление на база данни, сертифицирана в съответствие с международния стандарт ISO/IEC 15408:2005; волейболна топка GALA Pro Line 10 BV; мрежа за бадминтон Ynex; газосигнализатор тип Gasalarmssystem DG510 и др. Специфични нарушения от тази група са случаите, в които възложителят е посочил изисквания и параметри на доставка, които водят до конкретен производител. По този начин се ограничава възможността за участие на икономически оператори, предлагащи еквивалентно оборудване, с аналогични или сходни характеристики.

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. Примери за подобни нарушения са поставянето на условия за доставка на фитнес оборудване при поръчка за строителство или осигуряването на бюра, шкафове, гардероб, столове, диван, маси и др. при възлагането на поръчка за строителство на сграда. По този начин се нарушава изискването по чл. 15, ал. 7 от ЗОП (отм.) в прогнозната стойност на обществени поръчки за строителство да не се включват доставки и услуги, които не са необходими за изпълнението на строителството. Икономическите оператори, които имат пряк интерес да направят несвързаните със строителството доставки/услуги, нямат пряк достъп до обществената поръчка, защото не могат да подадат самостоятелно оферта за изпълнението на тези дейности. Възложителят на практика не създава условия за конкуренция на оферти за изпълнение на дейностите по доставка и услуги, като изборът на изпълнител се прави измежду офертите на лица, които по занятие не изпълняват подобни дейности.

Пример за нарушения от тази подгрупа е и обединяването в една поръчка без обособени позиции на специфични дейности, свързани с рехабилитация на ВиК мрежа, изграждане на ПСОВ и корекция на река, които изискват различна експертиза, квалификация, опит и икономически възможности на участниците за изпълнението на комплекса от дейности, обект на възлагане и т.н. Неоснователното окрупняване на предмета на обществената поръчка ограничава възможностите за участие на лицата, които биха могли да изпълнят отделните групи дейности поотделно.

Акцентът по отношение на установените нарушения, свързани с недостатъчно определен предмет на договора, е върху: липсата на разграничение между предмета на поръчката и сходни, изпълнявани от възложителите или определени от тях лица дейности; наличието на противоречия относно количеството и обема на изпълняваните дейности в различни части от документацията за участие; липсата на указания или изисквания към начина на формиране на цената за изпълнение на услугите, предмет на възлагане и др. Пример за подобни нарушения са случаите, в които се възлагат поръчки за осигуряване на техническа помощ при управление на проекти, при които липсва разграничение между изпълняваните от избрания изпълнител дейности и вече възложени услуги по надзор, по управление на проекта, по предоставяне на правни становища и др., както и в случаите на припокриване на дейностите между изпълнителя и други икономически оператори; залагане на неясни изисквания относно същността на дейностите, които ще се изпълняват; включването на недопустими дейности и др.

При одитните ангажименти, извършени през 2016 г. и 2017 г., сме установили общо 21 случая с финансово влияние, подобни на описаните по-горе. По оперативни програми тези случаи са разпределени, както следва:

Оперативна програма „Околна среда”	12
Оперативна програма „Административен капацитет”	1
Оперативна програма „Регионално развитие”	2
Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство”	1
Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”	3
Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика”	2

## 2. Грешки, свързани с оценяване на получените оферти

### Нередности по т. 13-21 от Насоките

Този тип нередности е пряко свързан с работата на комисията за провеждане на процедурата. В резултат на извършените през 2016 г. и 2017 г. 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.

Към тази категория нередности попадат случаите, в които избраният изпълнител не отговаря на заложените критерии за подбор, изискванията към техническата и/или ценова оферта и др. Примерни за нарушения са: липса на доказателства за изпълнение на сходни с предмета на възлаганата поръчка обекти/договори/услуги или доставки; предложени експерти, които не отговарят на изискванията за квалификация и/или опит, или за които не са представени изискуемите от възложителя документи; представяне на оферта, която не отговаря на заложените от възложителя параметри на оборудването, което е предмет на доставка и др.

- 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.

Този тип нарушения са свързани с: недопускане на възможността да се посочват нови експерти в процедурата по чл. 68, ал. 8 от ЗОП (отм.), освен предварително посочените от участниците с документите по Плик 1; липса на подпис и печат на всяка от страниците от ценовата оферта на участника, при наличие на валидно подписано и подпечатано ценово предложение на последната страница; неприемане на препоръки за добро изпълнение като годно доказателство за удостоверяване на опита на предложен/и експерт/и; непосочване на пълното наименование на предмета на обществената поръчка, а наименованието на обособената позиция, за която се подава офертата в декларации, които са част от офертата на участника и др.

- неправилно прилагане или неприлагане на чл. 68, ал. 7-9 от ЗОП (отм.) – при установена липса или нередовност в Плик 1 от офертата, комисията не е дала възможност на участника да отстрани нередовността - нарушение на т. 16 от Насоките.

- неправилно прилагане от страна на комисията на определените от възложителя показатели за оценка, което е довело до неправилно класиране на офертите - нарушение на т. 16 от Насоките.

Конкретните видове нарушения са свързани с аритметични грешки при пресмятане на точките; присъждане на различен брой точки при наличие на идентични пропуски в предложенията на отделни участници и др.

- изменение на офертата на избрания изпълнител при оценяването и/или подписване на договора с възложителя - нарушение на т. 17 от Насоките.

Специфичен пример за наличие на неправомерна промяна е сключването на договор, съдържащ срок за изпълнение, различен от посочения в предложението на избрания изпълнител и др.

- 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 - нарушение на т. 18 от Насоките.

Установихме, че най-честите хипотези на нередности по тази точка са свързани със сключването на договор за обществена поръчка, без да са представени изискуемите по чл. 42 от ЗОП (отм.) документи. Специфични примери в тази посока са: сключването на договор, без да е представено удостоверение за липса на задължения към компетентната община по смисъла на Закона за местните данъци и такси, като се представят документи от общината по седалището на възложителя на обществената поръчка; сключване на договор, без да са представени документи от всички участници в обединение по ЗЗД, което е определено за изпълнител; непредставяне на документи при чуждестранни икономически оператори и т.н.

- 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 – нарушение на т. 13, 14 или 16 от Насоките.

- 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, отм.) - нарушение на т. 16 от Насоките.

Случаи на нарушения по т. 16 са налице, когато се изисква представянето на обосновка по чл. 70 при възлагане на поръчки по реда на глава осма „а” от ЗОП (отм.), ако предварително не е указано, че ще се изисква обосновка за необичайно ниските предложения; искане на разяснения по заявени данни при наличие на допуснати до оценка две оферти и др.

При одитните ангажименти от 2016 г. и 2017 г. сме установили общо 150 случая, подобни на описаните по-горе.

Описаните по-горе нередности са разпределени по оперативни програми, както следва:

Оперативна програма „Регионално развитие”	12
Оперативна програма „Околна среда”	85
Оперативна програма „Административен капацитет”	21
Оперативна програма „Техническа помощ”	2
Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”	15
Оперативна програма „Транспорт”	2
Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика”	8
Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство”	5

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

#### Нередности по т. 22-25 от Насоките

При проверката по време на одитите 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 документацията за участие 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 документацията за участие.

През 2016 г. и 2017 г. Одитният орган е установил 43 нередности, свързани със сключването и изпълнението на договорите за обществени поръчки. В някои случаи сме установили намаляване на обема на поръчката при запазване на стойността на договора, в други сме констатирали незаконосъобразно изменение на срока на сключения договор или промяна в състава на ключовите експерти, като участвалите в изпълнението експерти не отговарят на критериите за подбор.

Нередностите, свързани с изпълнението на договорите могат да се обособят в следните категории:

- **Съществено изменение на елементи на поръчката, посочени в обявлението за поръчка или в спецификациите или ограничаване на обхвата на поръчката – за нарушения на т. 22 и 23 от Насоките.**

Към тази категория нередности могат да се обособят подгрупи в зависимост от същността на установените незаконосъобразни промени, а именно: изменения в цената за изпълнение на поръчката; 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. Примери за съответните групи нарушения са: незаконосъобразно завишени на договорените единични цени за изпълнение; забавено изпълнение при представянето на техническия паспорт и окончателен доклад на строителния надзор, като срокът за изготвянето им е бил обект на оценка; промяна в срока за изпълнение на строителство поради установени грешки в съществуващите ПУП - ПП (Парцеларни планове) и противоречия с изготвените работни проекти; промяна в срока за изпълнение поради неблагоприятни климатични условия, които биха могли да бъдат предвидени; замяна на експерти от екипа на изпълнителя с лица, които не отговарят на първоначалните изисквания на възложителя за квалификация и/или опит; замяна на първоначално предложените експерти с лица, за които не са представени документи, удостоверяващи съответствие с изискванията на възложителя; незаконосъобразно спиране на дейностите и изменение на срока за изпълнение поради липсващо финансиране; промяна в срока на изпълнение на договора при липсващи доказателства, обосноваващи наличието на непредвидени обстоятелства, както и на факти и доказателства, удостоверяващи законосъобразното изменение на срока за изпълнение; изменение на срока за изпълнение поради необходимост от промени в проектирането и в трасето на строителството, които са настъпили преди или по време на провеждането на процедурата; непредставяне на месечни справки за напредък и тримесечни доклади за напредък на ниво проект съгласно офертата на избрания изпълнител, без пропорционално намаляване на цената за изпълнение и др.

**– Неоснователно възлагане на допълнителни поръчки за строителство/услуги/доставки - за нарушения на т. 24 от Насоките.**

Най-честите случаи на нередности по тази точка са свързани със сключването на допълнителни договори за строителство в резултат на пропуски в проектирането, които са могли да бъдат предвидени при полагане на дължимата грижа. Установихме случай на договаряне за изпълнение на дейности, които не са технически или икономически неразделими от предмета на основния договор, респективно не са съществено необходими за изпълнението на поръчката.

При одитите от 2016 г. и 2017 г. сме установили общо 43 случая, подобни на описаните по-горе. Описаните нередности са разпределени по оперативни програми, както следва:

Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“	4
Оперативна програма „Околна среда“	24
Оперативна програма „Транспорт“	7
Оперативна програма „Регионално развитие“	4
Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство“	3
Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“	1

## V. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

В одитите за приключване Одитният орган е установил отклонения с финансово влияние в 49 % от проверените процедури. Одитният орган задълбочено анализира причините за допуснатите от Управляващите органи пропуски при верификация на разходите за обществени поръчки, сертифицирани в периода 1.01.2015 г. – 31.03.2017 г. и в резюме те са следните:

- На 19.12.2013 г. Европейската комисия прие 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. Този документ отмени приложимите до края на 2013 г. 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 ЕК от началото на 2014 г. Одитният орган започна да прилага Насоките от 19.12.2013 г. , за което Управляващите и Сертифициращите органи са уведомени с писмо от 24.01.2014 г. Тези 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. От друга страна Насоките дават възможност за индивидуализиране на финансовото влияние на всички нередности според тежестта на конкретното отклонение. Тези насоки не са били в сила към момента на възлагането на част от попадналите в обхвата на работата ни обществени поръчки.

- Значителен брой от установените нарушения (157 бр.) са свързани с нередности, описани в т. 3 и 4 от Насоките. 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. Необходимо е да се отбележи и фактът, че само в изключително ограничен брой случаи в проверените от Одитния орган 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 2014-2016 г. бяха направени изменения и допълнения на ЗОП (отм.), в резултат на които възложителите се задължават 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 и предполагат намаляване на броя на нередностите по т. 3 от Насоките.

- 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 2016 г. и 2017 г. ИА ОЧЕС продължи практиката си за споделяне на прилагания подход. Общо 444 служители през 2016 г. и 718 служители през 2017 г. от

Управляващите и Сертифициращите органи и бенефициентите по оперативните програми са взели участие в специални обучения с лектори от ИА ОСЕС по темите за подхода на Одитния орган и ЕК при проверка на обществени поръчки, при констатиране на нередности в тях и при определяне на финансовото влияние на нередностите.

Предвид значителния брой на установените нередности, считаме за необходимо бенефициентите, АОП, Управляващите органи и другите органи с компетентности в управлението и контрола на финансирани от ЕС програми, да подобрят ефективността на контрола върху процедурите за обществени поръчки, чрез осигуряването на подходяща методология и адекватни обучения. В тази връзка Одитният орган регулярно споделя подхода си за проверка на обществените поръчки, одобрен от Европейската комисия и препоръчан от нея за всички органи в системата, като (1) публикува и разпространява съответните контролни листове и (2) участва в обучения за представяне на примери за нередности от практиката на ЕК и Одитния орган.

От изключително значение е осигуряването на *подходящи и регулярни 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 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 от ЕС да гарантират, че служителите, имащи отношение към възлагането и контрола на обществени поръчки, финансирани със средства от ЕС, от една страна познават задълбочено констатациите на одиторите от ЕК и на Одитния орган и от друга страна прилагат стриктно подхода на ЕК и Одитния орган, виден от тези констатации.

**Управляващите органи следва да установяват такива нарушения и своевременно да ги коригират, тъй като съгласно регламентите за новия програмен период 2014-2020 коригирането на финансовото влияние на грешките, установени от националните органи, става без нетни загуби в рамките на годината (до издаване на годишните отчети и годишен контролен доклад към 15 февруари на съответната година). Ако впоследствие ЕК или ЕСП установят допълнителни грешки с финансово влияние в разходите от представените отчети, финансовите корекции за тези грешки ще имат нетно измерение за държавата-членка.**



## ОБОБЩЕНИЕ

### НА СРЕЩАНИТЕ В ПРАКТИКАТА НА ОДИТНИЯ ОРГАН НАРУШЕНИЯ ЗА ОГРАНИЧИТЕЛНИ ИЗИСКВАНИЯ И НАСОКИ ЗА ИЗБЯГВАНЕТО ИМ

**ЦЕЛ:** Да подпомогнем всички участници в системата за управление и контрол за постигане на еднакво разбиране относно съдържанието на нередностите за ограничителни изисквания съобразно подхода на одиторите от Европейската комисия и Одитния орган, както и за предприемане на мерки за избягване на подобни нередности.

#### **ОТКАЗ ОТ ИЗЧЕРПАТЕЛНОСТ:**

*Обобщението не съдържа изчерпателен списък на всички възможни отклонения при формулирането на изисквания, които необосновано ограничават участието на лицата в процедурата, както не съдържа и всички възможни начини за избягване на срещаните от нас грешки.*

*Посочените в текста примери за избягване не са всички възможни варианти.*

Настоящото обобщение е допълнено спрямо това от 2016 г., като в него са включени допълнителни примери за отклонения, установени в резултат на одитите за приключване от 2016 г. и 2017 г.

## **I. ОГРАНИЧИТЕЛНИ ИЗИСКВАНИЯ СПРЯМО ЧУЖДЕСТРАННИТЕ ИКОНОМИЧЕСКИ ОПЕРАТОРИ**

### **I.1. Относами към строителството изисквания**

1. Участникът трябва да притежава валидна застраховка „Професионална отговорност“ по чл. 171, ал. 1 от ЗУТ;
2. Участниците следва да са вписани в Централния професионален регистър на строителя;
3. Участници от държава-членка на Европейския съюз, или на друга държава - страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, трябва да притежават удостоверение за правото за упражняване на дейностите по чл. 166, ал. 1, т. 1 от ЗУТ, издадено от МРРБ на основание чл. 166, ал. 7 от ЗУТ;
4. Участникът следва да притежава валиден лиценз за упражняване на строителен надзор/ да е регистриран и вписан в публичния регистър към ДНСК като консултант по упражняване на строителен надзор при изпълнение на строежите за лица, регистрирани на територията на Република България;
5. Удостоверение за извършване дейността по оценяване на съответствието на инвестиционните проекти и/или упражняване строителен надзор или удостоверяване на правото за упражняване на дейностите по чл. 166, ал. 1, т. 1 от ЗУТ;
6. Представяне на удостоверение от Камарата на архитектите или от Камарата на инженерите в инвестиционното проектиране за вписване в регистрите по чл. 6 от ЗКАИИП на лицата с

пълна проектантска правоспособност, както и на правоспособните лица съгласно Закона за кадастъра и имотния регистър;

7. Участникът трябва да разполага с ключови експерти: "проектант - технолог по пречистване на отпадъчни води" и "специалист по електромеханика", притежаващи удостоверения за пълна проектантска правоспособност, както и с екип от неключови експерти - проектанти с необходимата квалификация и проектантска правоспособност по съответните части на инвестиционния проект, съгласно чл. 229, чл. 230 от ЗУТ и чл. 10 от ЗКАИИП;
8. Участниците в процедурата да представят Удостоверение за вписване в Централния професионален регистър на строителя за изпълнение на строежи с обхват, отговарящ на вида на строежа, предмет на обществената поръчка, както и на категорията му, съгласно чл. 137, ал. 1 т. 1, б. „м” от Закона за устройство на територията;
9. Участникът трябва да разполага с неключов експерт за позиция "Геодезист", който да притежава удостоверение от Агенцията по геодезия, картография и кадастър за правоспособност за извършване на дейности по кадастъра;
10. Участникът следва да осигури проектанти, които да притежават "удостоверение за пълна проектантска правоспособност съгласно чл. 230 от ЗУТ и чл. 10 от Закона за камарата на архитектите и инженерите в инвестиционното проектиране";
11. Участникът трябва да разполага с Технически правоспособни лица, всеки от които трябва да притежава съответната специалност. Техническа правоспособност може да бъде призната на чуждестранно лице при условията на взаимност, установени за всеки конкретен случай, когато притежава диплома, легализирана по съответния ред, и когато отговаря на изискванията на ЗУТ;
12. В проектантския екип да бъде включен и консултант за изготвяне на технически паспорти на сгради, притежаващ лиценз от МРР. "За понятието "консултант за съставяне на технически паспорти с лиценз от МРР да се има предвид "консултант, получил лиценз от министъра на регионалното развитие и благоустройството по реда на Наредбата по чл. 166, ал. 2" или "консултант, получил удостоверение по реда на Наредбата по чл. 166, ал. 2" (съгласно изменение на ЗУТ, в сила от 26.11.2012 г.);
13. Когато участникът е обединение, което не е юридическо лице, да притежава регистрацията в регистъра на Камарата на архитектите, съответно на Камарата на инженерите в инвестиционното проектиране;
14. Участникът или неговият подизпълнител трябва да притежава копие на Удостоверение за дейност, съгласно изискванията на Наредба № 6 от 25 ноември 2004 г. (изм. и доп., ДВ бр. 1 от 3.01.2012 г.) за Технически правила и нормативи за проектиране, изграждане и ползване на обектите и съоръженията за пренос, съхранение, разпределение и доставка на природен газ;
15. Участникът трябва да разполага със собствена или наета техника и механизация за изпълнение на строителните и монтажни работи, включително акредитирана от ИА "Българска служба за акредитация" (БСА) лаборатория за контрол на качеството на извършваните земни и пътни работи.

## **1.2. Отноsimи към строителството в областта на железопътния транспорт изисквания**

1. Участниците да докажат, че са определени за „лице за оценка“ по националните правила за безопасност или националните технически правила по Директива 2008/57/ЕО (оперативна съвместимост на железопътната система в рамките на Общността) и че са получили разрешение от министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията;

2. Участниците трябва да приложат удостоверения за успешно положен изпит по Наредба № 58 от 2.08.2006 г. за правилата за техническата експлоатация, движението на влаковете и сигнализацията в железопътния транспорт;
3. Участниците трябва да представят удостоверение за лицата "технически ръководител" за придобита III квалификационна група, за работа с ел. напрежение съгласно "Правилник за БЗРЕТЦ и РМ" и ПБЗРЕС до 1000V от 2005 г. (без да са добавени думите "или еквивалент");
4. Удостоверение/свидетелство за правоспособност съгласно Наредба № 56/2003 г. за изискванията, условията и реда за обучение на кандидатите за придобиване на правоспособност, изисквана от персонала, отговорен за безопасността на превозите с железопътен транспорт, или признаване на такава правоспособност и реда за провеждане на проверочните изпити на лицата от персонала, отговорен за безопасността на превозите.

### **I.3. Отноsimи към туроператорска дейност изисквания**

1. Участниците да имат правото да продават самолетни билети, в това число на територията на Република България, съгласно действащото към датата на обявяване на поръчката законодателство в Република България;
2. Участникът следва да е регистриран по Закона за туризма в Регистъра на туроператорите и туристическите агенти към Министерство на икономиката, енергетика и туризма и да притежава валидна за срока на изпълнението на поръчката (до 31.10.2014 г.) застрахователна полица или еквивалентен документ в съответствие със Закона за туризма;
3. Участникът следва да е регистриран по Закона за туризма в Регистъра на туроператорите и туристическите агенти към Министерство на икономиката, енергетика и туризма/Министерство на туризма.

### **I.4. Изисквания за вписване в различни регистри**

1. Представяне на валидно разрешение/удостоверение за търговия на едро с медицински изделия на територията на Република България от категория 12 – изделия за диагностична и терапевтична радиация, издадени по реда на Закона за медицинските изделия;
2. Консултантите да бъдат вписани в единния регистър на медиаторите към Министерство на правосъдието;
3. Участниците да представят списък - декларация за техническото оборудване за разполагаемите автокранове, придружен със сертификати за извършен периодичен контрол от ДАМТН по реда на НБЕТНПС, приета с ПМС № 174/14.07.2006 г.;
4. Участниците да разполагат с механизация, за която се представят копия на удостоверение/талон за регистрация в КТИ за механизацията и копия на талони за регистрация в КАТ на товарните автомобили;
5. Изискване за представяне на копие от лицензия за работа с източници на йонизиращи лъчения по чл. 15, ал. 3, т. 4 от ЗБИЯЕ с цел техническо обслужване, монтаж, демонтаж, измервания, ремонтни дейности и други услуги;
6. Участникът трябва да разполага с автомобил с висока проходимост и ремарке, които да са одобрени от Българската агенция по безопасност на храните (БАБХ) и да имат ветеринарно-медицинско свидетелство (ВМС) за транспорт на мъртви животни;
7. Участникът трябва да разполага с експерт "ръководител на екип", с "квалификация и капацитет за маркиране на птици", притежаващ разрешително от МОСВ за опръстенияване през последните три години;

8. Участникът следва да осигури ръководител на дейности по консервация и реставрация, който да притежава удостоверение за регистрация съгласно чл. 165, ал. 3 от ЗКН, респективно да е вписан в регистъра към Министерство на културата.

#### **I.5. Отноsimи към поръчки за доставки на храни и хранителни продукти**

1. Удостоверение за регистрация по чл. 12 от Закона за храните за търговия с храни, издадено от областната дирекция по безопасност на храните (ОДБХ) по местонахождението на обекта;
2. Протокол в оригинал от изпитване на млечни продукти от лабораторията на Националния референтен център по безопасност на хранителните продукти от животински произход;
3. Валидни разрешителни за превоз съгласно изискванията на Областна дирекция по безопасност на храните (ОДБХ) и РЗИ;
4. Удостоверение за регистрация на транспортното средство от ОДБХ, съгласно чл. 246, ал.4 от Закона за ветеринарномедицинската дейност и отговарящи на изискванията на Наредба №5/25.05.2006 г. за хигиената на храните за всеки един автомобил;
5. Удостоверение за регистрация на транспортното средство от РЗИ.

#### **I.6. Други ограничителни изисквания**

В процедурата за възлагане на обществената поръчка може да участва всяко **българско** физическо или юридическо лице, както и техни обединения.

*При всички изброени по-горе примери (I.1.- I.6.) възложителят:*

- от една страна е изискал от участниците да отговарят на изискване, което е регламентирано в българското законодателство – изискване за регистрация, лиценз, уведомяване и др.;
- от друга страна изрично **не е** указал изрично, че чуждестранните икономически оператори могат да докажат правото да изпълняват съответната дейност с документи от държавата, в която са установени.

#### **НАСОКИ ЗА ИЗБЯГВАНЕ НА НАРУШЕНИЯТА ПО Т.1**

За да избегне изброените по-горе отклонения, възложителят следва:

- изрично да предостави възможност кандидати или участници в процедурата да бъдат всички български или чуждестранни физически или юридически лица или техни обединения, както и всяко друго образувание;
- изрично да укаже, че всеки чуждестранен участник/кандидат/експерт може да докаже правото си да осъществява определена дейност с документи, издадени от държавата, в която са установени;
- при формулиране на изискването да не реферира към национални регистри или български нормативни актове, например правилната формулировка може да бъде:
  - ✓ участникът да има право да осъществява строителство, втора категория, четвърта група строежи **или** сходно на предмета на поръчката строителство;
  - ✓ участникът да има застраховка професионална отговорност за строителство на обекти втора категория, четвърта група строежи **или** за строителство, сходно на предмета на поръчката;
  - ✓ участникът да е застраховал професионалната си отговорност за дейността по строителен надзор за втора категория, четвърта група строежи;

- ✓ експертът да има пълна проектантска правоспособност;
- ✓ участникът да има право да осъществява дейности, свързани с проектиране, изграждане и ползване на обектите и съоръженията за пренос, съхранение, разпределение и доставка на природен газ, когато е приложимо към предмета на поръчката;
- ✓ експертът да има правоспособност относно безопасността на превозите с железопътен транспорт;
- ✓ участникът да осигури експерти, които имат право да извършват дейности по консервация и реставрация в приложимата област;
- ✓ участникът да има право да изпълнява туроператорска или турагентска дейност;
- ✓ участникът да има валидно разрешение/удостоверение за търговия на едро с медицински изделия.

## **II. НЕПРОПОРЦИОНАЛНИ ИЗИСКВАНИЯ ОТНОСНО ПРАВОСПОСОБНОСТТА НА УЧАСТНИЦИТЕ**

### **II.1. Изисквания за наличие на регистрационни, лицензионни, разрешителни режими или други сертификати за участниците, които не са необходими за изпълнението на поръчката**

1. Участникът или неговият подизпълнител трябва да притежава копие на Удостоверение за дейност, съгласно изискванията на Наредба № 6 от 25 ноември 2004 г. (изм. и доп., ДВ бр. 1 от 3.01.2012 г.) за Технически правила и нормативи за проектиране, изграждане и ползване на обектите и съоръженията за пренос, съхранение, разпределение и доставка на природен газ.

*Предметът на поръчката е за извършване на строителни и монтажни работи за реставрация, консервация и социализация на паметници на културата и не са налични обекти от газопреносна мрежа, хранилища инсталации и др. подобни, поради което поставеното условие не е относимо и необходимо за изпълнението на дейностите, предмет на възлагане.*

2. Участникът да е лицензиран "Център за професионално обучение" (ЦПО), и да притежава лицензия, издадена от Национална агенция за професионално образование и обучение (НАПОО) към Министерски съвет, която да му позволява извършването на обучения, предмет на настоящата поръчка.

*Предметът на поръчката е за провеждане на обучения, а не за придобиване на квалификация по професия или по част от професия по смисъла на чл. 5, ал. 2 от ЗПОО (Закон за професионалното образование и обучение), поради което поставеното условие не е относимо и необходимо за изпълнението на дейностите предмет на възлагане.*

3. Участникът да е регистриран одитор съгласно Закон за независимия финансов одит (ЗНФО) **или**

Участникът трябва да бъде правоспособен дипломиран експерт-счетоводител или специализирано одиторско предприятие, вписано в специалния регистър към Института на дипломираните експерт-счетоводители в България.

*Предметът на поръчката е за изпълнението на одиторски процедури относно проект, а не за изразяване на независимо одиторско мнение относно достоверното представяне във всички аспекти на същественост във финансовите отчети, т.е. изискването е непропорционално и неотносимо към предмета на поръчката.*

4. Участникът следва да е регистриран в Националния филмов център към Министерство на културата.

*Предметът на поръчката е разработване на интерпретативни програми, които включват видео и графични проекции и филм, изработен със способите на компютърна анимация и прожектиран върху стена, а не дейности, изискващи наличието на регистрация по реда на Закона за филмовата индустрия, т.е. изискването е непропорционално и неотносимо към предмета на поръчката.*

5. При поръчка с предмет доставка на транспортно средство възложителят е поставил изискване участниците да притежават сертификати по стандарти ISO 9001:2008, ISO 14001:2004 и OHSAS 18001:2007 с обхват производство, доставка и сервиз на туристически влакчета и ремаркета за влакчета или еквивалент.

*Поставеното изискване за обхват на сертификата в частта производство е ограничително спрямо икономическите оператори, които не са производители, а дистрибутори, представители или други икономически оператори, имащи права да доставят или продават транспортните средства, които са обект на доставка.*

## **II.2. Неизпълними при подаване на офертите изисквания**

1. Участниците да притежават разрешение на регионална здравна инспекция (РЗИ) за извършване на дейности, свързани с разрушаване на азбестосъдържащи материали, като копие от последното се представя в офертата.

*Съгласно Закона за здравето редът за издаване на изискуемото разрешение е свързан с конкретен повод и работа, а не принципно разрешително за извършването на тази дейност, поради което условието за участие е неизпълнимо към момента на подаване на офертата. Представянето на цитираното разрешение би следвало да се изисква единствено от избора за изпълнител.*

2. Участниците да представят копие от разрешение по чл. 15, ал. 4, т. 13 от Закона за безопасно използване на ядрената енергия (ЗБИЯЕ) за внос и износ на източници на йонизиращи лъчения или на части от тях.

*Разрешение за внос на източници на йонизиращи лъчения се издава във връзка с доставка на конкретно оборудване за конкретно определено лице, т.е. във връзка с конкретна доставка. Изискуваното разрешение не може да бъде издадено към момента на подаване на офертата.*

## **II.3. Неизпълними изисквания към изпълнителите**

Участниците да представят копие на лицензия за работа с източници на йонизиращи лъчения по чл. 15, ал. 3, т. 4 от ЗБИЯЕ с цел техническо обслужване, монтаж, демонтаж, измервания, ремонтни дейности и други услуги. При изпълнител чуждестранно лице, непритежаващ изискуемата лицензия, същият се задължава в 25-дневен срок от получаване на решението за определянето му за изпълнител да представи цитираната лицензия.

*Съгласно Закона за безопасно използване на ядрената енергия председателят на агенцията издава съответната лицензия в срок до един месец. Поставеното условие има разубеждаващ ефект, тъй като нормативният срок за издаването на съответната лицензия е по-дълъг от предоставения от възложителя срок в обявлението за поръчката.*

#### **II.4. Непропорционални изисквания относно категорията строежи**

1. Удостоверение за вписване в професионален регистър на строителя за изпълнение на строежи от IV-та група, I-ва категория, като обектът на строеж съгласно условията на възложителя е II-ра категория.
2. Удостоверение за вписване в професионален регистър на строителя за изпълнение на строежи от I-ва група, II-ра категория, като обектът на строеж съгласно условията на възложителя е IV-та категория.
3. Удостоверение за вписване в професионален регистър на строителя за изпълнение на строежи II-ра категория, всички групи, като обектът на строеж съгласно условията на възложителя е IV-та група, II-ра категория.
4. Валидна застраховка за професионална отговорност за вреди, причинени на други участници в строителството, за I-ва категория строежи, като обектът на строеж е III-та категория.
5. Регистрация в Централен професионален регистър на строителя за I-ва група, IV-та категория строеж, а чуждестранните лица – документ съгласно законодателството на държавата, в която са установени за II-ра категория строежи.

Изискването е различно за икономическите оператори съобразно държавата, в която са установени. Изискването към чуждестранните лица за строежи от II-ра категория не е необходимо за изпълнение на поръчка, чиито обект е IV-та категория.

*При всички изброени примери възложителят е изискал категория и/или група строежи, която не съответства на изискуемата/ необходимата за изпълнение на строителството.*

#### **II.5. Други ограничения във връзка с правоспособността**

Участниците трябва да бъдат оторизирани от производителите на предлаганите медицински изделия за участие в настоящата обществена поръчка.

*Възложителят е ограничил правото на икономическите оператори да ползват оторизация за доставка на оборудването по принцип.*

#### **НАСОКИ ЗА ИЗБЯГВАНЕ НА НАРУШЕНИЯТА ПО Т.II**

За да избегне изброените по-горе отклонения, възложителят следва:

- да формулира изисквания, които са пряко свързани с предмета на обществената поръчка. Ако съответното разрешително/ лиценз/ регистрация не са необходими, за да бъдат законосъобразно изпълнени дейностите от предмета на поръчката, възложителят няма право да изисква представянето им;
- да не формулира изисквания относно правоспособността на участниците, които могат да бъдат изпълнени само от участниците, определени за изпълнители – когато разрешението/ лиценза /регистрацията се издават за конкретната дейност, която ще се изпълнява в резултат на договора за обществена поръчка, възложителят няма правно основание да изисква от участниците при подаване на офертите им да разполагат с тези документи, тъй като е невъзможно издаването им по принцип;
- да не формулира изисквания за получаване на разрешително/ лиценз/ регистрация от участника, определен за изпълнител, в срокове и/или при условия, които не съответстват на правно установените изисквания за това;
- да формулира изисквания, които съответстват на изискванията за изпълнение на поръчката, като например:

- ✓ при строеж IV-та група, II-ра категория съгласно разрешението за строеж или др. документ при възложителя (инвестиционни/ работни планове и т.н.) изискването относно правоспособността на участниците следва да е участникът да докаже, че има право да изпълнява IV-та група, II-ра категория строежи;
- ✓ при строеж III-та категория съгласно разрешението за строеж или др. документ при възложителя (инвестиционни/ работни планове и т.н.) изискването за застраховка за професионална отговорност следва да е участникът да докаже, че е застраховал професионалната си отговорност за строежи III-та категория; да формулира изискване за оторизация от производителя при поръчки за доставка/услуги по принцип, без да изисква същата да е за конкретната процедура.

### **III. ИЗИСКВАНИЯ, ВОДЕЩИ ДО НЕРАВНО ТРЕТИРАНЕ НА РАЗЛИЧНИТЕ ВИДОВЕ УЧАСТНИЦИ**

1. Възложителят е поставил изискване, че участник в процедурата може да бъде всяко българско и/или чуждестранно физическо или юридическо лице.

*Изискването е в нарушение на чл. 25, ал. 5, във вр. с чл. 2, ал. 1, т. 3 от ЗОП (отм.), тъй като с условието се ограничава възможността за участие на обединения, които по закон имат правото да участват в процедури за възлагане на обществени поръчки.*

2. Общият оборот на участника, за последните три финансови години трябва да бъде не по-малко от: 1 000 000 лв. Общият оборот на участника, за последните три финансови години, реализиран в резултат от изпълнението на сходни с обекта на поръчката дейности, трябва да бъде не по-малко от: 400 000 лв. В случай на участници обединения изискванията се отнасят за всеки от партньорите в обединението.

*Изискванията са в нарушение на чл. 25, ал. 5, във вр. с чл. 2, ал. 1, т. 3 и чл. 9 от ЗОП (отм.), тъй като с тях се поставят различни условия относно годността на различните видове участници - физически и юридически лица и обединения от тях, което от една страна ограничава участието на лицата в процедурата, а от друга страна нарушава принципите за равно третиране и недопускане на дискриминация на различни видове участници по чл. 2, ал. 1, т. 3 от ЗОП (отм.).*

3. Всеки участник в обединението следва да покрива поне 33 % от изискванията за общ и специализиран оборот за последните три години, а водещият член на обединението да покрива не по-малко от 67 % от това изискване.

*Възложителят неправомерно е ограничил участието на лица в процедурата, като е ограничил правото на участници обединения-неперсонифицирани дружества сами да договарят условията помежду си, във връзка с участието им в процедурата. По този начин възложителят поставя различни изисквания относно годността на различните видове участници - физически и юридически лица и обединения от тях.*

4. Всеки член на обединение - участник в процедурата следва да представи валидни сертификати за внедрена система за управление на качеството съгласно стандарт ISO 9001:2008, за внедрена системи за управление на здравето и безопасността при работа или еквивалентен за участника стандарт BS OHSAS 18001:2007 и за внедрена системи за управление на околната среда или еквивалентен за участника стандарт ISO 14001:2004 с обхват предоставянето на услуги по упражняване на строителен надзор.



*Възложителят неправомерно е ограничил участието на лица в процедурата в нарушение на чл. 25, ал. 5 от ЗОП (отм.), като се нарушава правото на свободно договаряне между участниците в конкретно обединение за изпълнение на дейности по изпълнение на поръчката, които не са свързани с упражняване на дейности по строителен надзор, респективно не биха могли да притежават сертификат с обхват предоставяне на услуги по надзор.*

5. В случай на участие на обединение/консорциум, който не е регистриран като самостоятелно юридическо лице, всеки член на обединението – участник следва да представи удостоверение за регистрация в Централния професионален регистър на строителя, съгласно Закона за камарата на строителите за изпълнение на строежи от IV група, втора категория.

*Изискването е в нарушение на чл. 25, ал. 5, във вр. с чл. 25, ал. 8 от ЗОП (отм.) и чл. 3, ал. 3 от ЗКС, тъй като с условието се ограничава възможността за участие на лица, които не са регистрирани в ЦПРС, но имат право по смисъла на чл. 3, ал. 3 от ЗКС да участват в изпълнението на строително монтажни дейности, съвместно с регистрирано по надлежния законов ред лице.*

6. В случай, че участникът е обединение/консорциум, всеки един от участниците в обединението/консорциума следва да притежава валидна застраховка "Професионална отговорност" съгласно чл. 171 от ЗУТ.

*Възложителят неправомерно е ограничил участието на лица в процедурата в нарушение на чл. 25, ал. 5 от ЗОП (отм.), като се нарушава правото на свободно договаряне между участниците в конкретно обединение за изпълнение на дейности по изпълнение на поръчката, които не са свързани с упражняване на дейности, изискващи застраховка „Професионална отговорност“.*

7. Всеки член на обединение - участник в процедурата следва да представи декларация за извършен оглед на обекта в оригинал.

*Възложителят неправомерно е ограничил участието на лица в процедурата в нарушение на чл. 25, ал. 5 от ЗОП (отм.), като се нарушава правото на свободно договаряне между участниците в конкретно обединение за изпълнение на дейности и разпределения на отговорностите на лицата. Поставена е необоснована административна тежест всеки член на обединение да осигури представител за оглед на един и същи обект, за реализирането на който са обединени усилията на съставлящите дружество по ЗЗД лица.*

8. Участникът следва да е реализирал оборот от минимум 80 млн. лева за всяка от последните 3 години (2005, 2006, 2007 г.). За участник обединение - лидерът в обединението трябва да има годишен оборот минимум 50 млн. лева, а всички останали партньори в обединението заедно - годишен оборот минимум 30 млн. лева за всяка от последните 3 години (2005, 2006, 2007 г.).

*С посоченото изискване възложителят поставя различни изисквания относно годността на различните видове участници - физически и юридически лица и обединения от тях, което от една страна ограничава участието на лицата в процедурата, а от друга страна нарушава принципите за равно третиране и недопускане на дискриминация на различни видове участници по чл. 2, ал. 1, т. 3 от ЗОП (отм.).*

9. Участникът трябва да е завършил успешно поне 3 проекта от същото естество / сложност като строителството, обект на настоящата поръчка или строителство на нови железопътни

линии с кумулативна стойност на поръчките минимум 120 млн. лева, изпълнени по европейски стандарт, през последните 5 години, считано от 01.01.2003 г. Поне един от посочените обекти трябва да е с линейна дължина 18 км, скорост минимум 160 км/ч и минимална стойност 50 млн. лева. За всеки от посочените обекти участникът трябва да е представил поне 40 % /като стойност/ от строителството и доставките директно. В случай, че участникът е обединение, което не е юридическо лице, изискването се отнася поне за лидера на обединението.

*Нарушава се правото на свободно договаряне между участниците в конкретно обединение за изпълнение на дейности по изпълнение на поръчката и разпределението на отговорностите при изпълнение на поръчката, като се обезсмисля правото на лицата да обединяват усилията си, за да участват в процедурата за възлагане на обществена поръчка. С посочените изисквания възложителят поставя различни изисквания относно годността на различните видове участници - физически и юридически лица и обединения от тях, което от една страна ограничава участието на лицата в процедурата, а от друга страна нарушава принципите за равно третиране и недопускане на дискриминация на различни видове участници по чл. 2, ал. 1, т. 3 от ЗОП (отм.). Дяловото участие в реализираните проекти не доказва обема и/или характера на изпълнените дейности. Следователно същото е неотнормимо като условие към изискването за доказване на предходен опит, т.е. не представлява годин критерий за подбор, свързан с техническите възможности на участниците.*

10. При участие на обединение, лидерът на обединението трябва да има оборудване и ресурси, които да му позволяват да извърши поне 50 % от работата по договора самостоятелно.

*Възложителят неправомерно е ограничил участието на лица в процедурата в нарушение на чл. 25, ал. 5 от ЗОП (отм.), като се нарушава правото на свободно договаряне между участниците в конкретно обединение за изпълнение на дейности по изпълнение на поръчката и разпределението на отговорностите при изпълнение на поръчката, с което се обезсмисля правото на лицата да обединяват усилията си, за да участват в процедурата за възлагане на обществена поръчка.*

11. Подизпълнител в обществената поръчка може да изпълнява до 30 % от стойността на поръчката.

*С посоченото изискване е ограничено законовото право на участниците да използват както собствения си капацитет, така и помощта на подизпълнители за изпълнение на дейностите от предмета на поръчката. Нарушен е чл. 25, ал. 5 във вр. с чл. 2, ал. 1, т. 3 от ЗОП (отм.), като законодателят не е въвел ограничения във възможността за използване на подизпълнители и размера на дяловото им участие при реализирането на възлаганите дейности.*

12. Участникът да има изпълнен обем строително-монтажни работи за всяка от последните три години не по-малко от 740 000 /седемстотин и четиридесет хиляди/ лева. При участие на обединение, изпълненият минимален обем от строително-монтажни работи за всяка от последните три години също на водещия партньор в обединението трябва да е не по-малко от 518 000 (петстотин и осемнадесет хиляди) лева.

*С посоченото изискване възложителят поставя различни изисквания относно годността на различните видове участници - физически и юридически лица и обединения от тях, което от*

*една страна ограничава участието на лицата в процедурата, а от друга страна нарушава принципите за равно третиране и недопускане на дискриминация на различни видове участници по чл. 2, ал. 1, т. 3 от ЗОП.*

13. При обединение, водещият партньор трябва да има извършени СМР през последните 3 г. с общ обем минимум 1 000 000 лв. Участниците, които не са обединения, трябва да докажат, че имат общо извършени СМР през последните 3 г. с общ обем минимум 1 000 000 лв.

*Изискването за реализиран оборот се отнася до един от участниците в обединението, а не към цялото обединение. Следователно, оборотът на обединението трябва да надхвърля изискуемия за другите видове участници минимум. По този начин се обезсмисля правото на лицата да обединяват усилията си, за да участват в процедурата за възлагане на обществена поръчка. Поставени са различни критерии за подбор към различните видове участници (обединенията и тези, които не са обединения), тъй като се изисква един от членовете на обединението, а не всички като цяло да е реализирал специфичния оборот.*

14. Изискването е за оборот от извършени дейности с предмет, подобен на предмета на обществената поръчка - упражняване на строителен надзор и упражняване на контрол при изпълнение на СМР през последните 3 /три/ години, в размер на не по-малко от:

- 111 000 лв. за обособена позиция № 1;
- 26 700 лв. за обособена позиция № 2;
- 78 000 лв. за обособена позиция № 3.

В случаи на обединение, за водещия член в обединението посочените по-горе суми да са в размер на не по-малко от 70 %.

*Възложителят е формулирал различни изисквания относно участниците физически и юридически лица, и участниците обединения, които не са регистрирани като юридически лица, т.е. възложителят не третира равно различните видове участници по чл. 9 от ЗОП.*

### **НАСОКИ ЗА ИЗБЯГВАНЕ НА НАРУШЕНИЯТА ПО Т.ІІІ**

За да избегне изброените по-горе отклонения, възложителят следва да не формулира специфични изисквания относно участниците обединения, членовете на обединенията и/или възможността да се използват подизпълнители.

### **ІV. НЕПРОПОРЦИОНАЛНИ ИЗИСКВАНИЯ ОТНОСНО ИКОНОМИЧЕСКОТО И ФИНАНСОВО СЪСТОЯНИЕ НА УЧАСТНИЦИТЕ**

1. Участниците да са реализирали оборот за последната 2007 г. не по-малко от 10 % от прогнозната стойност на настоящата поръчка, т.е. поне 1 894 625,00 лева с вкл. ДДС.

*С цитираното изискване необосновано е ограничен срокът за придобиване на изискуемия от възложителя оборот и е извършено нарушение на чл. 25, ал. 5, във вр. с чл. 50, ал. 1 от ЗОП (отм.).*

2. Участниците да са реализирали оборот от осъществяване на услуги по извършване на независим финансов одит за последните 3 (три) финансови години - 2009, 2010, 2011 г. - не по-малко от 80 000 лв.

*Финансовите отчети и дейността на Община Х, включително изпълнението на проекти, финансирани със средства от ЕС, не подлежат на независим финансов одит от регистрирани одитори по смисъла на ЗНФО, т.е. изискването за специфичен оборот не е свързано с предмета на поръчката.*

3. Участниците да разполагат със свободни средства по кредитна линия или свободен финансов ресурс за финансиране на дейностите в размер на не по-малко от 20 % от стойността на ценовото им предложение.

*Комисията за оценка на офертите не би могла да прецени дали критерият е изпълнен, ако не е запозната със съответното ценово предложение.*

4. Участникът следва да е реализирал оборот от минимум 80 млн. лева за всяка от последните 3 години (2005, 2006, 2007 г.) **или**

Участниците да имат реализиран годишен оборот 50 000,00 лв. за всяка от последните 3 /три/ финансови години.

*Изискването за реализиран оборот се отнася до всяка една от последните три години, вместо до последните три години като цяло.*

*Възложителят е ограничил участието на лица в процедурата, реализирали общ оборот за последните три години в размер по-голям или равен на 240 млн. лв., съответно 150 000 лв., в съотношение различно от 80 млн. лв., съответно 50 000 лв. за всяка една от трите години.*

5. Участниците в процедурата да притежават „Застраховка за професионална отговорност“ или еквивалентен документ със застрахователно покритие лимит не по-ниско от 2 000 000 лева за едно събитие или в агрегат. Предметът на поръчката касае изпълнението на обект, чиято категория изисква застраховане в проектирането и строителството с минималната застрахователна сума за строежи първа категория, както следва: за проектант 300 000 лв., а за строител 600 000 лв.

*С цитираното условие необосновано се ограничават икономическите оператори, тъй като към момента на подаване на офертата същите нямат сигурност, че ще спечелят обществената поръчка, следователно нямат интерес да разполагат и/или поддържат застраховка за професионална отговорност в изискуемия от възложителя размер, който е по-висок от минимумите, уредени в приложимото законодателство.*

6. При поръчка за охрана на обект възложителят е изискал да се представи валидна застрахователна полица за застраховка „Професионална отговорност“ с лимит на застраховката, не по-нисък от 150 хил. лева.

*Изискването не е съобразено с предмета и характера на обществената поръчка, и необосновано ограничава участието на лицата в процедурата, тъй като за дейностите, визирани в чл. 5 от Закона за частната охранителна дейност (ЗЧОД), не се изисква такава застраховка, а притежаване на лиценз или удостоверяване правото на лицата по чл. 2, ал. 2, т. 2 от ЗЧОД.*

7. При възлагане на публична покана по реда на ЗОП (отм.) възложителят е поставил условие участниците да удостоверят наличие на финансов ресурс в размер на минимум 18 000 лв.

*Поставеното условие е в нарушение на чл. 101б от ЗОП (отм.), съгласно който в поканата не може да се определят изисквания към финансовото и икономическото състояние.*

8. Участниците да представят информация за оборота от строителни дейности, сходни с предмета на поръчката, изпълнени през последните 5 години.

*Поставеното условие е незаконосъобразно по отношение на референтния период, като е изискуема информация за период от 5 г. вместо законоустановения период от 3 г.*

9. Участниците следва да имат минимален, документално доказан общ годишен оборот от услуги, сходни с обекта на поръчката по настоящата процедура по проект/и, финансирани със средства от Европейския съюз, други международни финансови институции, програми или фондове за предходните три приключили финансови години (2009 г., 2010 г. и 2011 г.).

*Условието противоречи на чл. 25, ал. 5 от ЗОП (отм.), като изискването оборотът да е придобит в изпълнението/управлението на проекти, финансирани със средства от ЕС, други международни финансови институции, програми или фондове, не добавя стойност към качеството и вида на оборота, тъй като техническите изисквания към изпълнението на услугата, предмет на поръчката, са еднакви независимо от източника на финансиране.*

10. Участникът да има коефициент на обща ликвидност минимум 1,5 % за всяка от последните три приключили финансови години (2009 г., 2010 г. и 2011 г.).

*Изискването за точно определен размер на коефициент на обща ликвидност в нарушение на чл. 25, ал. 5 от ЗОП (отм.) необосновано ограничава възможността за участие на онези лица, които също разполагат с достатъчно краткотрайни активи за покриване на краткосрочните им задължения, но при които коефициентът на обща ликвидност е със стойности по-големи от 1 и по-малки от 1,5. Тези лица също притежават необходимите икономически и финансови възможности за изпълнението на поръчката, но поради наличието на точно определен изискуем размер на коефициента, са поставени извън кръга на потенциалните участници в процедурата.*

11. Общата прогнозна стойност на поръчката е 275 000 лв. без ДДС, а по обособените позиции съответно: 150 000 лв. без ДДС; 75 000 лв. без ДДС и 75 000 лв. без ДДС.

*В процедурата може да се участва за една или повече обособени позиции по преценка на участниците. Изискването за специфичен оборот надвишава повече от три пъти общата прогнозна стойност на поръчката (3,27) и съответно за обособените позиции - № 1 - 6 пъти; № 2 и № 3 - 12 пъти. Формулираното изискване не отчита възможността участниците да подават оферти за една или за две обособени позиции. Изискването за специфичен оборот е необосновано завишено и не съответства на стойността и количеството на обществената поръчка, включително на всяка една от обособените позиции.*

## **НАСОКИ ЗА ИЗБЯГВАНЕ НА НАРУШЕНИЯТА ПО Т.IV**

За да избегне изброените по-горе отклонения, възложителят следва да:

- формулира изискванията за специфичен оборот, като определя за източник на оборота дейност, която съответства на предмета на обществената поръчка;
- формулира изискването за свободен финансов ресурс като определена сума;
- определи изискванията за оборот (общ и/или специфичен) като глобална сума за тригодишния период, а не за всяка година по отделно;

- определи като референтен период на изискванията за оборот (общ и/или специфичен) последните приключили три финансови години;
- не поставя изисквания за икономически и финансови възможности, които не са относими към предмета на поръчката, не са приложими към момента на подаване на офертите и/или които не отговарят на минималните изисквания на действащото законодателство, регламентиращо специфичен кръг от обществени отношения;
- постави изисквания за оборот, които не ограничават необосновано участието в процедурата, като се отчита относимостта на изискванията и спрямо периода за изпълнение на поръчката, при поръчки на значителна стойност и със специфичен предмет;
- не поставя изисквания за оборот, който да е реализиран при изпълнение на дейности, финансирани от определени източници и др.
- при поръчки с обособени позиции в предмета си да формулира изисквания за икономическо и финансово състояние (общ и/или специфичен оборот, свободен финансов ресурс) за всяка отделна обособена позиция, за да може същите да са пропорционални на прогнозната стойност на обособените позиции.

## V. НЕПРОПОРЦИОНАЛНИ ИЗИСКВАНИЯ ОТНОСНО ТЕХНИЧЕСКИТЕ ВЪЗМОЖНОСТИ НА УЧАСТНИЦИТЕ

### V.1. Относно опита на участниците

1. При поръчка за преводачески услуги възложителят е поставил минимално изискване участниците да притежават най-малко 3 (три) години опит в изпълнението на преводачески услуги.

*Изискването участникът да има три години опит в изпълнението на преводачески услуги е необосновано и дискриминационно, като се ограничава участието на новообразувани юридически лица, притежаващи необходимите технически и икономически възможности за изпълнение на поръчката. Без значение е продължителността на съществуване на даден икономически оператор и броят години опит на участника. Относими за техническите възможности на лицето са обемът и/или броят на изпълнените договори или услуги за преводачески услуги.*

2. Участникът да е изпълнил успешно поне 10 (десет) договора извършване на одитна дейност **или**

Участникът да е изпълнил успешно поне 8 (осем) договора за организиране на мероприятия.

*Броят на договорите не отговаря на целта на изискването да се установи дали икономическият оператор е изпълнил в миналото качествено подобни дейности.*

3. При поръчка за строителство възложителят е поставил минимално изискване участниците да имат успешно изпълнени и въведени в експлоатация в рамките на последните 5 г. (до датата на подаване на офертата) обекти по договори за строителство с предмет, сходен на предмета на поръчката, като за доказване на техническите възможности възложителят е изискал представяне на справка за основните договори, придружена с разрешения за ползване и препоръки за добро изпълнение **или**

Участникът да е изпълнил най-малко 1 договор за строителство, сходно с възлаганата обществена поръчка, като всеки договор, посочен в декларацията трябва да бъде придружен

от препоръка за добро изпълнение; разрешение за строеж; разрешение за ползване/удостоверение за въвеждане в експлоатация.

*Изискването сходният обект да е въведен в експлоатация необосновано ограничава участието на лицата в процедурата, тъй като строителят предава обекта на възложителя, ведно със строителните книжа, при съставяне на акт образец № 15, с което неговите ангажименти по договора за строителство приключват. Съгласно приложимото законодателство строителят не взема участие в процедурите по въвеждане в експлоатация и издаване на разрешение за ползване – той не е адресат на издадените документи и не разполага с тях.*

4. В поръчка за услуга с предмет организация на събития и наемането на зали, презентационна техника и кафе паузи, възложителят е поставил изискването към участниците за минимум 3 изпълнени договори с предмет предоставяне услуги по проекти, финансирани от фондовете на ЕС **или**

В поръчка за доставка на материали и консумативи, възложителят е поставил изискване за минимум 10 изпълнени договори с предмет доставка на канцеларски материали и консумативи през последните 3 години, включващи договори, финансирани от ЕС.

*Източникът на финансиране не променя характера на дейностите по организиране на публични мероприятия/ доставка на канцеларски материали и консумативи. В тази връзка изискванията не са свързани с предмета и характера на поръчката.*

5. В открита процедура по ЗОП (отм.) с предмет осигуряване на самолетни билети за превоз по въздух на пътници и багаж при пътувания в чужбина участниците да са изпълнили минимум 3 договора, сходни с предмета на настоящата поръчка, през последните 3 години (2010 г., 2011 г. и 2012 г.), със срок на изпълнение минимум една година.

*Срокът за изпълнение на договора не определя обема от изпълнени дейности. Същият е неотнoсим за преценката дали икономическият оператор има опит в изпълнението на подобни дейности. Референтният период за придобиване на опита е 3/5 години от подаване на офертата, а не календарни години.*

6. При поръчка за строителство с предмет рехабилитация на железопътна инфраструктура участникът:

- да има успешно завършени проекти от същото естество/сложност като обекта на поръчката, или строителство на нови жп линии през последните 5 години, като поне един от тези проекти да е с разгъната линейна дължина не по-малко от 80 км, скорост мин. 130 км/ч. и мин. стойност 100 млн. лв. **или**

- да е завършил успешно поне 3 проекта от същото естество /сложност като строителството, обект на настоящата поръчка или строителство на нови железопътни линии с кумулативна стойност на поръчките минимум 120 млн. лева, изпълнени по европейски стандарт, през последните 5 години като поне един от посочените обекти трябва да е с линейна дължина 18 км, скорост минимум 160 км/ч и минимална стойност 50 млн. лева.

*Стойността на проекта в комбинация с характеристиките, на които следва да отговаря, необосновано ограничава участието на лицата в процедурата, защото същата е без значение за това дали опитът на икономическия оператор е сходен на поръчката, която се възлага.*

7. При поръчка с предмет доставка и монтаж на транспортно съоръжение участниците следва да имат сертификат SA 8000:2008 или еквивалентен за социална отговорност.

*Сертификатът не е необходим за изпълнението на дейностите от предмета на поръчката, следователно същият не е съобразен с предмета и характера на поръчката.*

8. При поръчка за строителен надзор възложителят е поставил изискване икономическите оператори да докажат успешно изпълнени минимум два договора за оценка на съответствие на инвестиционни проекти и/или осъществяване на строителен надзор на строителни дейности по изграждане и/или реконструкция и рехабилитация на пречиствателна станция за отпадни води (ПСОВ), като един от договорите трябва да бъде за строителен надзор по ЗУТ, включващ и консултантски услуги по ФИДИК.

*С поставеното изискване, в нарушение на чл. 25, ал. 5 от ЗОП (отм.) е ограничено участието на икономически оператори, реализирали опит в областта на строителния надзор съгласно законодателството на друга държава.*

9. При поръчка за услуга с предмет организиране и провеждане на специализирани обучения възложителят е поставил изискване участник самостоятелно или като участник в обединение, да е изпълнил поне 3 услуги, които са сходни с предмета на обществената поръчка. Ще се зачита само участие в обединение, в което участникът е с участие не по-малко от 40 %.

*Изискването да се признава опит от участие в обединение с посочен конкретен процент е ограничително, тъй като участникът може да е участвал в обединения с дял по-малък от 40 %, но лицето да е изпълнило значителни като количество и качество услуги в рамките на един договор. Условието не отчита правото на свободно договаряне между икономическите оператори и възможността да се разпредели процентното участие в зависимост от сложността и спецификата на услугите.*

## **НАСОКИ ЗА ИЗБЯГВАНЕ НА НАРУШЕНИЯТА ПО Т.V.1**

За да избегне изброените по-горе отклонения, възложителят следва да:

- не поставя изисквания, свързани с броя години опит на участника в определена област;
- определи максимум 3 сходни строителства, доставки или услуги (договори при отменения ред за възлагане);
- при определяне изискуемите документи за доказване на опита следва да се придържа стриктно към приложимото законодателство и да не изисква такива, които Законът за обществените поръчки изрично не допуска;
- отчита спецификата на приключване на дейностите, обект на възлагане;
- при определяне на изискването за опит да не обвързва същият с източника на финансиране, с изпълнението на обществена поръчка или изпълнението на програма/и или проект/и, със същността на структурата, за която са изпълнявани съответните дейности или с изпълнението на дейности по реда на национален нормативен акт;
- при определяне на изискването за опит сходните дейности да се индивидуализират с важни, съществени характеристики на предмета на поръчката, с изключение на стойност, например правилната формулировка може да бъде:
  - ✓ при поръчки за организиране на обучения – брой организирани обучения за брой лица;
  - ✓ при поръчки за строителство – дължина, както и други характеристики на пътя/ Виж мрежата, екв. ж. за ПСОВ, включително други важни елементи на ПСОВ;



- дължина на железопътната мрежа, включително други важни нейни характеристики;
- ✓ при поръчки за строителен надзор – обектът, по отношение на който следва да е изпълнена дейността по строителен надзор и др. подходящи.
- не ограничава процентно участие в дадено обединение при доказване на опита и квалификацията на участника, а да се отчита спецификата и обема на реализираните дейности в рамките на обединението;
- не поставя условия дейностите, които удостоверяват опита на икономическия оператор да са започнали и приключени в рамките на законовия 5/3 годишен срок.

## V.2. Относно техническото оборудване на участниците

1. При поръчка за инженеринг участникът трябва да докаже, че разполага с минимално оборудване, сред което е Виброплоча с тегло 450-650 кг или вибровалък с шиповиден бандаж с тегло 1,2-1,4 т - 2 бр.; Потапяща помпа Q=6-12 л/с и H=8-15 м - 1 бр. и др. Определеният набор от строително оборудване, транспортни средства и механизация е специфицирано в тесни граници (напр. потапяща помпа Q=6-12 л/с и H=8-15 м - 1 бр.).

*На етап идеен проект, при който е специфицирана обществената поръчка за инженеринг, е необичайно посочване на строителната техника с подобна детайлизация на брой и вид оборудване. Строителната техника се детайлизира на следващия етап от проектирането, а именно при изготвяне на работен проект и конкретно на част РПОИС (организация и изпълнение на строителството). Следователно предвид предмета и характера на договора (инженеринг), изискването е прекомерно и несъобразено със същия.*

2. Участникът следва да има/е осигурил ползването на оторизиран от производителя сервиз в гр. София, с необходимия капацитет и кадрова обезпеченост за комплексно гаранционно и извънгаранционно поддържане на автобусите в обема на поръчката, включително и за ремонт на основните им агрегати и системи, при подаване на офертата **или**

Участникът трябва да разполага със сервизна база на разстояние до 150 км от с. Стожер, осигуряваща техническа възможност за обслужване и ремонт на машините, оборудването и транспортните средства.

*Изискването за наличие на оторизиран от производителя сервиз в определено населено място или на определено разстояние от определено място към датата на подаване на оферти, а не като условие за изпълнение на договора, е дискриминационно, тъй като поставя оферентите, които вече имат достъп до изискваната база, в по-благоприятно положение спрямо останалите оференти.*

3. Участникът да разполага с поне един офис за продажба на самолетни билети на територията на гр. София, Република България, с посочен адрес, стационарен и мобилен телефон за връзка. Предвидено е доставката на билетите да се прави по електронен път.

*Изискването за наличие на офис за продажба в гр. София, е дискриминационно, тъй като не е съобразено с предмета и характера на поръчката – местоположението на офиса е без значение за изпълнение на доставките, тъй като същите се изпълняват електронно.*

4. Участникът да притежава регистрация на обектите в РЗИ/БАБХ за извършване на съответната дейност, предмет на настоящата обществена поръчка.

*Изискването за регистрация на обектите в РЗИ/БАБХ е дискриминационно, тъй като не е съобразено с предмета и характера на поръчката – съгласно изискванията приготвянето на храната се извършва в стола на училището, т.е. обектът е на възложителя, поради което участникът не следва да осигурява обект за изпълнение на дейностите от предмета на поръчката, който да е регистриран в РЗИ/БАБХ.*

5. Участникът да притежава най-малко 1 самостоятелен офис на територията на съответния район.

6. Участникът да разполага с поне един офис за продажба на самолетни билети на територията на гр. София, Република България, с посочен адрес, стационарен и мобилен телефон за връзка.

7. Участникът да има/да е осигурил ползването на оторизиран от производителя сервиз в гр. София, за комплексно гаранционно и извънгаранционно поддържане.

8. За всички предлагани апарати и системи да има осигурена сервизна база на територията на РБ, надлежно оторизирана от производителя или упълномощен негов представител и сертифицирана по стандарт ISO 9001:2008 или еквивалентен.

*При изброените примери в т. 5-8 възложителят е определил териториално местоположението на техническото оборудване към момента на подаване на офертата, а не като условие за изпълнение на поръчката.*

9. В поръчка за услуга с предмет обработка на почвата за засаждане на тревни смеси, косене, засаждане на тревни площи и осигуряване на дупки за лалугери възложителят е поставил изискване участниците да притежават трактор с мощност не по-малка от 160 конски сили.

*С поставеното изискване е ограничено участието на икономически оператори в процедурата, тъй като предметът на поръчката не предполага изрично изискване за специална мощност на техниката, с оглед терена за обработване и машините за обработване на земя, чиято мощност е под 160 к.с., също са подходящи за качествено изпълнение на поръчката.*

## **НАСОКИ ЗА ИЗБЯГВАНЕ НА НАРУШЕНИЯТА ПО Т.V.2**

За да избегне изброените по-горе отклонения, възложителят следва да:

- прецени дали е необходимо да изисква доказване наличието на техническо оборудване при подаване на офертата или да насочи изискванията си в тази връзка само към участника, определен за изпълнител;
- изисква такова оборудване, което е необходимо за изпълнение на поръчката;
- при поръчки за строителство изискванията към оборудването да не са насочени към техническите му характеристики, а към неговата производителност;
- изискването за местоположението на оборудването да се формулира само ако е необходимо за изпълнението на поръчката и само към участника, определен за изпълнител.

## **VI. НЕПРОПОРЦИОНАЛНИ ИЗИСКВАНИЯ ОТНОСНО ПРОФЕСИОНАЛНАТА КВАЛИФИКАЦИЯ НА УЧАСТНИЦИТЕ**

### **VI.1. Относно вида на професионалната квалификация на експертите**

1. При поръчка за строителство техническият ръководител да е строителен инженер с образователна степен "магистър".

*Съгласно чл. 163а, ал. 4 от Закона за устройство на територията, техническият ръководител на обектите от всички категории може да бъде строителен инженер или строителен техник, т.е. законодателят не е въвел изрично изискване за висше образование с конкретно придобита образователна степен "бакалавър" или "магистър" за заемане на длъжността "технически ръководител".*

2. При поръчка за хотелско настаняване и логистика експерт логистика и експерт IT специалист следва да имат висше образование в дадена област с образователно-квалификационна степен „магистър“ или еквивалентна, придобита в чужбина.

*И за двамата експерти изискването за образователна степен магистър не е пропорционално на определените в техническото задание задължения за тези експерти и е прекомерно спрямо тях. Предвидените за изпълнение дейности по договора за обществена поръка могат да бъдат*

*изпълнени качествено и от лица, които притежават висше образование с по-ниска образователно-квалификационна степен.*

3. При поръчка за строителство с предмет рехабилитация на третокласен път възложителят е поставил изискване за осигуряване на ръководител на строежа, който следва да притежава квалификация строителен инженер по „Транспортно строителство“, като възложителят е посочил, че не се допуска участие на експерти, които притежават квалификация по „Пътно строителство“.

*Възложителят необосновано е ограничил участието на експерти с квалификация „Пътно строителство“, която е еквивалентна на изискуемата от възложителя с оглед предмета на поръчката.*

4. При поръчка за одит възложителят е изискал да се осигури експерт одитор, който трябва да притежава международно признат сертификат за сертифициран инспектор на измами (Certified Fraud Examiner), с който следва да се покажат познания в областта на разкриването и предотвратяването на измами и нередности.

*Изискуемият сертификат не е необходим, за да се изпълнят дейностите от обхвата на поръчката – одит на проект, поради което поставеното изискване е ограничително, тъй като се ограничава участието на експерти – одитори, които съгласно международните одиторски стандарти имат задължения относно идентифициране и оценка на риска от съществени отклонения поради измама, допълнителни рискови фактори, свързани с измама и др. Ограничава се възможността да се предложат одитори, притежаващи необходимата квалификация и опит за изпълнение на поръчката, но които не притежават сертификат или еквивалент за Сертифициран инспектор на измами.*

5. При поръчка за доставка на медицинско оборудване възложителят е изискал участниците да осигурят екип от най-малко двама квалифицирани сервизни инженери, които да са преминали курс на обучение за сервиз и поддръжка на предлаганата медицинска апаратура, при производителя на предлаганата апаратура.

*Изискването специалистите да са преминали обучение при производителя на предлаганата апаратура има ограничителен характер, тъй като такова обучение може да бъде осъществено и от оторизирани от производителя икономически оператори.*

## НАСОКИ ЗА ИЗБЯГВАНЕ НА НАРУШЕНИЯТА ПО Т.VI.1

За да избегне изброените по-горе отклонения, възложителят следва да:

- вземе предвид приложимото законодателство и/или обичайните практики в съответната сфера;
- съобрази изискването за професионална квалификация и/или правоспособност със задачите/функциите, които е предвидено да изпълнява експертът при реализиране на договора за обществена поръчка.

### VI.2. Относно вида на опита на експертите

1. При поръчки за строителство и строителен надзор възложителят е изискал участниците да осигурят експерти, които да притежават 5/10 години трудов стаж.

*Изискването за трудов стаж е ограничително спрямо лицата, придобили професионален опит въз основа на гражданско или друго правоотношение. В допълнение, изискванията относно начина на придобиване на опита не се съдържат в приложимото към предмета на поръчката законодателство.*

2. При поръчка за осъществяване на строителен надзор на ВиК мрежа и ПСОВ изискването е ръководителят на екипа, главният инженер и зам. главният инженер да имат цялостен опит не по-малко от 8 години в областта на опазване на околната среда във водния сектор.

*Изискването за опит в областта на опазване на околната среда във водния сектор не е свързано с предмета на поръчката и поради това има ограничителен характер.*

3. При поръчка за услуга по координиране на проект в отрасъл ВиК към ключов експерт е налице изискване за специфичен професионален опит в областта на предмета на поръчката - не по-малко от 4 години. Под област на предмета на поръчката следва да се разбира консултиране и координиране на международни проекти.

*Изискването за специфичен опит с предмет консултиране и координиране на международни проекти не е съобразено с предмета, обема и сложността на поръчката, тъй като поръчката е с предмет извършване на дейности по координиране на проект, съфинансиран по ОПОС. Изпълнението на договора няма международен характер, тъй като възложителят е местно лице. Договорът за БФП, във връзка с който се възлага поръчката, също няма характер на международен договор, тъй като страните по него също са местни лица. В описанието на предмета на поръчката също липсва международен елемент на някоя от дейностите.*

4. При поръчка за услуга за изпълнение на дейности за информация и публичност възложителят е поставил изискване за осигуряване на ръководител на екип и експерт, които имат опит в управлението/изпълнението на проекти, финансирани със средства от Европейския съюз, други международни финансови институции, програми или фондове.

*Изискването не е съобразено с предмета, обема и сложността на поръчката, тъй като поръчката е с предмет извършване на дейности по информация и публичност и условието опитът да е придобит в изпълнението/управлението на проекти, финансирани със средства от Европейския съюз, други международни финансови институции, програми или фондове, не добавя стойност към качеството на опита, тъй като техническите изисквания към изпълнението на услугата, предмет на поръчката, са еднакви независимо от източника на финансиране.*

5. При поръчка за одит на проект възложителят е поставил изискване да се осигури:

- дипломиран експерт счетоводител (ДЕС) с опит в областта на одита в публичния сектор и да има най-малко 5 (пет) години професионален опит в областта на одита в публичния сектор **или**

- експерт - одитор с опит в областта на одита в публичния сектор.

*Предметът на обществената поръчка не е за извършване на независим финансов одит по смисъла на ЗНФО и ЗСЧ. Следователно изискването ключовите експерти да са дипломирани експерт-счетоводители не е съобразено и не съответства на предмета и сложността на обществената поръчка. Одитът представлява изпълнение на проверки, включващи действията по събиране и анализиране на финансова и нефинансова информация за оценка на управлението на средства и дейности и на отчетността в одитирания обект с цел подобряването им. Характерът на одитните процедури, независимо дали се осъществяват в частния или в публичния сектор, е еднакъв. В тази връзка ограничението опитът да е придобит от одитна дейност, осъществена в публичния сектор, е необосновано.*

6. При поръчка за услуга възложителят е поставил изискване за осигуряване на специалист по софтуерни приложения, който да има минимум 3 години доказан практически опит, свързан с разработката и/или използване на софтуерни приложения и бази данни в областта на трансплантацията или асистираната репродукция и да е имал участие в медицински проекти и програми, свързани с реализацията на информационни системи в областта на трансплантацията или асистираната репродукция.

*Изискването е ограничително по отношение на експерти, притежаващи експертиза и опит при разработката на софтуерни приложения, но в друго направление на медицината, предвид задачите и експертизата, необходима за качествено изпълнение на договора по разработването на обединен регистър - публичен и служебен на организацията възложител.*

7. Експертът юрист следва да има минимум 3 години опит в осъществяването на одит и/или управление и/или юридически консултации по програми, съфинансирани със средства от ЕС, опит в прилагането на Закона за обществените поръчки, съфинансирани със средства от СКФ на ЕС.

*Посоченото изискване е ограничително по отношение на експерти, извършвали одиторски, управленски или юридически услуги по договор за услуги, които не са финансирани със средствата на ЕС, както и по отношение на експерти, имащи опит в прилагането на Закона за обществените поръчки, за поръчки, които не са съфинансирани със средства от СКФ на ЕС/ЕСИФ/друг точно определен източник. Източникът на финансиране на одитираните процеси и/или отчети не оказва влияние върху качеството и адекватността на одиторските процедури и заключения и юридическите услуги. Правилата за възлагане на обществени поръчки по ЗОП са еднакви, независимо от източника на финансиране.*

8. При поръчка за услуги по предоставяне на техническа помощ при изпълнение на проект възложителят е поставил изискване за осигуряване на екип от експерти – ръководител екип и финансист и др., които следва да притежават опит в секторите „Води“ или „ВиК“.

*Изискването за опит е неотносимо към функциите, които ще изпълняват съответните експерти, като необосновано се ограничава участието на лица, които притежават нужната квалификация и опит, но последните не са свързани с изпълнението на проекти в секторите „Води“ или „ВиК“.*

9. В поръчка за строителен надзор възложителят е поставил изискване да се осигури резидент инженер (ръководител екип), който притежава квалификация по договорните условия на ФИДИК.

*Изискването за квалификация по договорните условия на ФИДИК за резидент-инженера е ограничително и неясно, тъй като ФИДИК (FIDIC) са стандартни договорни условия за строителни и инженерингови проекти, издадени от Международната федерация на инженерите консултанти с различен обхват - "Червена книга", "Жълта книга" и др. и за прилагането им не е необходима специална квалификация.*

10. В поръчка за услуга възложителят е изискал осигуряване на експерт, който да има опит в реализирането на дейности на територията на Природен парк „Сините камъни”.

*Изискването ограничава участието на лица, които разполагат с експерти с необходимата квалификация и опит за извършване на съответната дейност, но този опит е придобит на територията на други природни паркове или защитени територии в или извън територията на Р. България.*

## **НАСОКИ ЗА ИЗБЯГВАНЕ НА НАРУШЕНИЯТА ПО Т.VI.2**

За да избегне изброените по-горе отклонения, възложителят следва да:

- постави изисквания, при които видът на опита да съответства на задълженията/отговорностите/ дейностите, които експертът ще изпълнява в рамките на договора за обществена поръчка. Например:
  - ✓ при поръчки за одит на проект – експертът следва да е извършвал одити;
  - ✓ при поръчки за строителство на ПСОВ – експертът в зависимост от задачата, която ще изпълнява, трябва да има относим към задачите опит в обект за ПСОВ;
  - ✓ при поръчки, в които се изисква експертиза при ръководеното на екип или счетоводно обезпечаване и подпомагане на дадена дейност - да се изисква опит като ръководител на екип, дейност, проекти и др. или опит във финансовото и счетоводно отчитане и др.
- не обвързва опита на експертите с източника на финансиране, с изпълнението на обществена поръчка или изпълнението на програма/и или проект/и и/или с периода, в който опитът е реализиран;
- не изисква наличието на опит, който може да бъде придобит по силата на конкретен вид правоотношения;
- не изисква доказване на опит, който е ограничен в рамките на определен териториален обхват, а постави условия за опит, относими към дейността, която съответният експерт ще изпълнява.

## **VI.3. Относно продължителността на опита на експертите**

1. Ръководителят на екипа следва да има:

- общ професионален опит - минимум 10 години;
- специфичен професионален опит - минимум 7 години управленски опит, придобит в публичния, частния или неправителствения сектор;

- минимум 5 години опит в управлението и/или изпълнението на проекти/договори, финансирани със средства от програми, съфинансирани от фондовете на Европейския съюз и/или друго национално и/или чуждестранно финансиране в областта на човешките ресурси.

*Изискванията към общия и специфичния професионален опит на ръководителя на екипа за 10 години общ професионален опит, 7 години управленски опит и 5 години опит в управлението или изпълнението на проекти/договори в областта на човешките ресурси в съвкупността си са завишени и ограничителни.*

2. При поръчка за извършване на анализи възложителят е поставил изискване за осигуряване на ключови експерти, имащи специфичен професионален опит през последните 3 години - 2009 г. и/или 2010 г. и/или 2011 г.

3. При поръчка за извършване на строителен надзор възложителят е поставил условие за осигуряване на ръководител екип и заместник-ръководител на екип, които трябва да са натрупали опит с определени от възложителя характеристики през последните 5 години.

*При изброените примери в т. 2 и 3 възложителят необосновано е заложил изискване практическите умения на посочените лица да са натрупани единствено в рамките на посочените от възложителя периоди. Естеството на предмета на обществените поръчки позволява дейностите да се извършват извън поставените от възложителя рамки, като е ограничена възможността за участие на лица, притежаващи минимално изискуемия или по-голям специфичен опит, реализиран извън ограничените от възложителите периоди.*

4. Всеки от предложените експерти да има минимум две години опит от последните три години, като агент по продажба на самолетни билети.

*Същото необосновано ограничава участието на експерти, респ. на участници, които притежават необходимия професионален опит от 2 години, но опитът не е натрупан в посочения диапазон от последните три години.*

*Предметът на поръчката не предполага динамична промяна в изискванията за изпълнение на дейността по продажба на самолетни билети, а самото изискване по чл. 51, ал. 1, т. 1 от ЗОП за реализирани доставки или услуги през последните три години се отнася за опита на участника, но не е приложимо за професионалния опит на предлаганите от участника експерти.*

5. При поръчки за проектиране главният проектант и проектантът следва да имат минимален професионален опит в изготвянето на работни инвестиционни проекти в област изграждане и/или реконструкция на ПСОВ - 10 г.

*Посочената продължителност на изискуемия опит не е съобразена с нормативните изисквания за изпълнение на съответната дейност и с обичайната практика в съответната сфера. Дейностите, които ще бъдат изпълнявани от експертите, могат да бъдат реализирани от лица с по-малък опит, без това да се отрази на качеството на изпълнение.*

*Също така формулираното от възложителя изискване за години опит не подлежи на доказване, тъй като не съществуват документи, които да удостоверяват подобни факти – 10 г. опит в изготвянето на работни инвестиционни проекти в област изграждане и/или реконструкция на ПСОВ. Изискването се явява неясно за потенциалните участници в процедурата, тъй като те не могат да бъдат наясно какви доказателства трябва да представят, за да докажат удовлетворяване на поставеното от възложителя изискване.*

6. При поръчки за проектиране и авторски надзор с обособени позиции, някои от които на стойност под 12 000 лв. възложителят е поставил изискване за осигуряване на проектант по част "Архитектурна" и проектант по част "Строителни конструкции" и др. с минимум 7 години общ професионален опит и минимум 5 години специфичен опит, както и на експерт "Защитени територии" с минимум 10 години общ професионален опит и минимум 5 години специфичен опит.

*Посочената продължителност на изискуемия опит не е съобразена с нормативните изисквания за изпълнение на съответната дейност и с обичайната практика в съответната сфера, като с оглед прогнозната стойност, обема и сложността на предвидените дейности по всяка обособена позиция, поставените изисквания от възложителя са ограничителни, тъй като не са пропорционални на стойността, сложността и обема на обособената позиция.*

*Дейностите, които ще бъдат изпълнявани от експертите, могат да бъдат реализирани от лица с по-малък опит, без това да се отрази на качеството на изпълнение.*

7. При поръчка за строителен надзор възложителят е изисквал да се осигури архитект с не по-малко от 10 г. трудов стаж в областта на устройственото планиране и минимум 5 г. практически опит в проектирането в защитени територии;

*Изискването за не по-малко от 5 г. практически опит в проектирането в защитени територии, е с ограничителен характер, предвид това, че в законодателството няма различни изисквания за проектирането на обекти в границите и извън границите на защитени територии. Ограничително е и изискването за не по-малко от 10 г. трудов стаж в областта на устройственото планиране предвид предмета на поръчка и обектите, за които ще се осъществява строителен надзор, тъй като експерти - архитекти с придобит опит, например в области като проектиране, строителство, строителен надзор, също могат успешно да изпълнят предвидената за възлагане услуга.*

8. При поръчка за строителство с предмет "Реконструкция и електрификация на железопътната линия възложителят е поставил изискване да се осигури "ръководител на проекта", който трябва да притежава 15 години общ трудов стаж и 10 години опит на подобна позиция.

*Изискването за придобит общ трудов стаж с продължителност над 10 години е завишено, няма връзка с предмета на поръчката и подлежащите на изпълнение дейности и не съответства на стойността, сложността и обема на обществената поръчка, като в конкретния случай относим е специфичният опит на лицето, свързан с изпълнение на сходни дейности на позицията, която експертът ще изпълнява.*

9. В поръчка за строителство възложителят е поставил условие за осигуряване на ръководител екип с минимум пет години опит в строителство на ПСОВ и опит като ръководител проект или ръководител строителен обект на минимум две ПСОВ.

*Двете изисквания по отделно са пропорционални спрямо предмета на поръчката, но в комбинация водят до необосновано ограничение на лицата в процедурата, тъй като в периода от 5 години е възможно да се изпълнят две пречиствателни станции за 4 г. и 9 месеца, но и да не се изпълни и повече от една ПСОВ. Това не прави експертът негоден да изпълни дейностите от обхвата на поръчката. Всеки експерт, отговарящ на всяко едно от двете условия поотделно може да изпълни качествено дейностите, предмет на възлагане, поради което, кумулативно поставеното изискване необосновано ограничава участието на*



*лицата в процедурата. Също така формулираното от възложителя изискване за години опит е трудно доказуемо, тъй като е ограничен кръгът от документи, които да удостоверяват подобни факти – пет години опит в строителство на ПСОВ. Изискването се явява неясно за потенциалните участници в процедурата, тъй като те не могат да бъдат сигурни какви доказателства трябва да представят, за да докажат удовлетворяване на поставеното от възложителя изискване.*

## **НАСОКИ ЗА ИЗБЯГВАНЕ НА НАРУШЕНИЯТА ПО Т.VI.3**

За да избегне изброените по-горе отклонения, възложителят следва да:

- се съобразява с вида и характера на предвидените за изпълнение дейности и с правно установени изисквания и/или обичайни практики на съответната сфера;
- прецени относимостта и пропорционалността на изискванията за опит на експертите към всяка от обособените позиции, при възлагане на поръчка с обособени позиции;
- при определяне продължителността на опита следва да се има предвид дали същата е доказуема и изпълнима, т.е. лицата каква длъжност следва да заемат, за да изпълнят подобни дейности. В случай, че обичайно опитът не е свързан със заемането на определена длъжност, възложителят следва да измери опита с минимален брой проекти, услуги, дейности, а не с години изпълнение. Например:
  - ✓ не е правилно „минимум пет години опит в строителство на ПСОВ и опит като ръководител проект или ръководител строителен обект на минимум две ПСОВ“, а коректната формулировка може да бъде: „участие като ръководител в минимум 2 проекта за изграждане на ПСОВ или участие в изграждането на минимум 2 обекта за ПСОВ“;
  - ✓ не е правилно „10 години опит в изготвяне на проучвания/ анализи/ пред проектни и/или инвестиционни проекти в областта на транспорта“, а коректната формулировка може да бъде: „изпълнение на 3 проучвания/ анализи/ предпроектни и/или инвестиционни проекти в областта на транспорта“.
- не поставя изисквания за периода, в който следва да е реализиран изискуемият от възложителя опит при липсата на съществени промени, свързани с изпълнението на дейностите по поръчката.

## **VI.4. Изискване за спазване на национални регулаторни режими относно експертите при подаване на оферта**

1. В поръчка за инженеринг на ПСОВ възложителят е поставил изискване ръководителят на обект и техническият ръководител да отговарят на изискванията на чл. 163а ЗУТ. Съгласно посочената норма строителят е длъжен да назначи по трудов договор технически правоспособни лица, които да извършват техническо ръководство на строежите, като в процеса на избор на изпълнител е изискано да се представят доказателства, че предложените ръководител обект и технически ръководител отговарят на изискването да са назначени на трудов договор при строителя.

*Видно от изложеното, възложителят изисква при подаване на офертата експертите, които са предложени в ръководния екип за изпълнението на обществената поръчка, да са назначени на трудов договор. При подаване на офертите икономическите оператори нямат интерес да влизат в подобни отношения с необходимите за доказване на годността експерти, тъй като липсва сигурност, че участниците ще бъдат определени за изпълнители.*

2. Съгласно изискванията за участие в обществена поръчка "всички предложени експерти (ключови и неключови) трябва да са част от заверения списък към лиценза за упражняване на строителен надзор на консултанта".

*Следователно, участникът трябва да докаже годността си само с експерти, които е ползвал като такива за издаване на лиценз, с който доказва правото си да осъществява дейността по строителен надзор. Изискването е ограничително, тъй като лицензът може да е получен от икономическия оператор много преди обявяването на поръчката, респективно за чуждестранните лица да не се поддържат изискуемите съгласно националното законодателство списъци на лицата, които могат да упражняват строителен надзор.*

3. В поръчка за услуга възложителят е посочил, че участниците трябва да разполагат с експерт "ръководител на екип" с "квалификация и капацитет за маркиране на птици", притежаващи разрешително от МОСВ за опръстенияване през последните три години.

*Разрешително за опръстенияване може да бъде изисквано само от избрания изпълнител, доколкото съгласно чл. 49 от Закона за биологичното разнообразие и Наредба № 8 от 2003 г. за реда и условията за издаване на разрешителни за изключенията от забраните, въведени със Закона за биологичното разнообразие, то се издава за конкретно посочени екземпляри и местообитания, поради което поставеното условие необосновано ограничава участието в процедурата и е неотносимо към момента на подаване на офертата за участие.*

4. В поръчка за строителство възложителят е изискал да се осигури ръководител на дейности по консервация и реставрация, съгласно изискванията на чл.164, ал. 2 от ЗКН, като лицето трябва да е вписано в публичния регистър на лицата, които имат право да извършват дейности по консервация и реставрация, за което се представя удостоверение за регистрация по чл. 165, ал. 3 от ЗКН.

*Изискването за вписване в националния регистър е ограничително спрямо чуждестранните физически лица, които имат право да извършват дейности по консервация и реставрация съгласно законодателството на държавата, в която са установени, като изпълнението на изискванията на Закона за културното наследство следва да се осигури от избрания изпълнител при подписване на договора за възлагане на обществената поръчка.*

5. При възлагане на поръчка за строителство на ПСОВ възложителят е заложил изискване за осигуряване на Технически ръководител, в съответствие с изискванията на чл. 163а от ЗУТ, като е уточнено, че техническата правоспособност на чуждестранно лице, предложено за технически ръководител, може да бъде призната при условията на взаимност, установени за всеки конкретен случай, когато лицето притежава диплома, легализирана по съответния ред, и когато отговаря на изискванията на приложимия закон.

*Изискването за наличие на призната професионална квалификация, поставено на етап подготовка и подаване на предложения за изпълнение на договора, е ограничително и води до необосновани административни трудности за участниците, включили в екипа си за изпълнение чуждестранни лица. Основателно е подобно изискване да бъде предвидено единствено спрямо участника, избран за изпълнител.*

## НАСОКИ ЗА ИЗБЯГВАНЕ НА НАРУШЕНИЯТА ПО Т.VI.4

За да избегне изброените по-горе отклонения, възложителят следва:

- изрично да предоставя възможност за експерти, упражняващи професията си извън Република България, да докажат правоспособността си с еквивалентни документи от държавата, в която са установени;
- да не поставя изисквания за наличие на конкретни правоотношения с предложените експерти при подаване на офертата от участниците в процедурата;
- да не изисква спазването на регистрационни, разрешителни и/или режими, които не са относими към момента на подаване на офертата.

### VI.5. Относно броя на експертите

При поръчка за строителство за изграждане на сграда за природозащитен туристически център, която е пета категория строеж, възложителят е поставил изискване участниците да разполагат със средна численост на персонала не по-малко от 50 човека за предходната 2012 г.

*Изискването за средна численост на персонала - не по-малко от 50 човека за предходната година, е условие за вписване в Централния професионален регистър на строителя за изпълнение на строежи първа категория, съгласно чл. 9, ал. 2, т. 1 от Правилника за реда за вписване и водене на Централния професионален регистър на строителя, поради което изискването е завишено и не съответства на стойността, сложността и обема на обществената поръчка.*

## НАСОКИ ЗА ИЗБЯГВАНЕ НА НАРУШЕНИЯТА ПО Т.VI.5

За да избегне посочения тип отклонение, възложителят следва да не поставя изисквания за брой експерти, който е необоснован с оглед предмета, обема и стойността на поръчката, която се възлага.

## VII. НЕОБОСНОВАНИ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРИ ПОЛЗВАНЕ РЕСУРСИТЕ НА ДРУГИ ФИЗИЧЕСКИ И/ИЛИ ЮРИДИЧЕСКИ ЛИЦА

### VII.1. Относно наличието на свободен финансов ресурс

1. Участникът да представи удостоверение от банка за достъп до кредитна линия или друга приемлива форма на разполагаеми средства в размер не по-малък от 30% от прогнозната стойност за всяка обособена позиция, за която участва.

Изискването се доказва с удостоверение от банка за достъп до гарантирана неотменима кредитна линия на участника, издадено не по-рано от 1 (един) месец преди крайния срок за подаване на офертите в настоящата процедура. Възложителят е отбелязал, че ще приеме всеки друг документ, издаден от банка, доказващ по недвусмислен начин, че участникът ще разполага с тези средства за периода на изпълнение на настоящата обществена поръчка.

2. Възложителят е изискал участниците да разполагат със собствени финансови средства, респективно да имат достъп до кредитни линии в размер на 40% от обявената прогнозна стойност на всяка отделно обособена позиция. Изискването се доказва с удостоверение от банкова институция за налични собствени финансови средства, респективно за достъп до кредитни линии.

3. Възложителят е изискал участниците да притежават финансов ресурс за изпълнение на

поръчката в размер не по-малък от 400 000,00 лева в една от следните форми – собствени финансови средства или достъп до кредитна/и/ линия/и/.

За доказване изпълнението на това изискване възложителят е изискал представянето на надлежни счетоводни документи, оформени съгласно приложимото законодателство, от които да е видно наличието на собствени средства или гаранционно писмо от местна и/или чуждестранна банка, в което банката декларира, че ще предостави кредит на участника за настоящата поръчка в необходимия размер.

## **VII.2. Относно техническото оборудване**

1. Възложителят е изискал участникът да разполага със следното минимално строително оборудване: Камيون – 1 бр., Самосвал – 1 бр., Бордова кола – 1 бр., Иглени вибратори – 2 бр., Електрожени – 1 бр., Бормашина – 2 бр., Ъглошлайф – 2 бр., Пистолет с нагорещен въздух – 2 бр., Метално инвертно скеле - 500 кв.м.

Минималното условие на възложителя се доказва с представянето на списък на строителното оборудване, което ще се използва за изпълнение на поръчката, заедно със заверено от участника копие на документ, доказващ собствеността или заверено копие на документ за официален ангажимент (предварителен договор за покупка, лизинг или наем), доказващ наличността на оборудването за срока за изпълнение на обекта.

2. Участникът трябва да притежава минимум собствени или наети - техническо оборудване, строителна техника и механизация, необходими за изпълнение на поръчката, изрично посочени в Приложение № 4.

Условието се доказва със списък-декларация Образец № 20 на техниката, оборудването и механизацията, които участникът ще използва при изпълнение на строителството, като в случай, че декларираната техника, оборудване и механизация не е собствена, а наета, към списък-декларация образец № 20 се прилага заверено копие на договорите за наем.

3. Участникът трябва да разполага със собствена или наета техника и механизация за изпълнение на строителните и монтажни работи, включително акредитирана от ИА "Българска служба за акредитация" (БСА) лаборатория за контрол на качеството на извършваните земни и пътни работи.

Изискването се доказва с представяне на списък/декларация по образец Приложение № 12. Към списъка/декларацията се прилагат извлечение от инвентарна книга за собствени активи или договор за наем за наети такива.

4. Участникът да притежава собствена или наета материална база (производствена, складова и техническа), което се доказва с талони на автомобилната техника, фактури, митнически декларации и др. и /или копие от лизингови договори и /или договори за наем.

5. Участникът да разполага със собствена сервизна база или договор с такава, което се доказва с копие на документ за собственост или договор за наем/ за наличието на стационарна сервизна база на територията на Република България за гарантиране на квалифицирано сервизно обслужване.

6. Участникът трябва да има на разположение минимум 2 /две/ моторни превозни средства /МПС/, подходящи за транспортиране на стоките, предмет на обществената поръчка и да разполага с минимум с 1 /един/ обект за търговия или производство.

За доказване на условията се представят декларация за всички транспортни средства, които са на разположение на участника за срока на изпълнение на договора, към която се прикрепят копия на регистрационни талони, договор за наем или договор за лизинг, и декларация за

наличие на обект за търговия или производство, която да е придружена от заверено от участника копие на документ за собственост или договор за наем на обекта.

7. В случай, че част от оборудването е под наем, договорът следва да е със срок на действие не по-рано от две години след крайния срок за подаване на офертите, да индивидуализира ясно машината/оборудването, което се предоставя под наем и да не съдържа уговорки относно предоставянето на оборудването, договори под условия, декларации и др.

8. Участникът да разполага с налична (собствена или под наем) строителна техника, съгласно посоченото в техническите спецификации. Доказва се със списък-декларация за техническото оборудване, придружен от документи за собственост/валиден договор за финансов лизинг или валиден договор за наем на всяка една машина/оборудване, включени в списъка. В случай, че част от оборудването е под наем, договорът да е със срок на действие не по-рано от 31 март 2015 г., да индивидуализира ясно машината/оборудването, което се предоставя под наем и да не съдържа уговорки относно предоставянето на оборудването.

9. Участниците да представят декларация за собствена, или наета механизация и декларация за собствена или наета техника. Доказва се със снимков материал, фактури и счетоводни документи, договори.

10. Декларация за техническото оборудване, с което разполага участникът, като тя трябва да бъде придружена с документи, доказващи собствеността на оборудването, механизацията и техниката или договори за лизинг, наем и др.

### **VII.3. Относно екипа за изпълнение на поръчката**

1. Екипът за изпълнение на дейностите по договора да включва експерти, които да са сключили трудов или граждански договор със съответния участник.

2. Всички предложени експерти (ключови и неключови) трябва да са част от заверения списък към лиценза за упражняване на строителен надзор на консултанта.

Експертите от екипа на участника да са вписани в основния или разширения списък по Наредбата за условията и реда за издаване на лицензи на консултанти за оценяване на съответствието на инвестиционните проекти и/или упражняване на строителен надзор.

3. Ръководителят на обект и техническият ръководител да отговарят на изискванията на чл. 163а ЗУТ - да са назначени на трудов договор.

4. Един от експертите от списъка към Лиценза за упражняване на строителен надзор следва да е строителен инженер с образователна степен "магистър", специалност "Геодезия" или еквивалентна специалност, като съгласно 6, ал. 2 от Наредбата за условията и реда за издаване на лицензи на консултанти за оценяване на съответствието на инвестиционните проекти и/или упражняване на строителен надзор (отм.) липсва задължение за осигуряване на експерт с образование по специалност "Геодезия".

5. Участникът да има назначени на трудов договор квалифицирани технически лица, включително и такива, отговарящи за контрола на качеството.

6. Участникът трябва да разполага с квалифициран персонал за изпълнението на обществената поръчка, като се представят копия от трудови договори и документи, удостоверяващи квалификацията и професионалния опит на персонала.

7. Участникът да представи доказателство, че ръководителят на екипа е работил през последната една година до момента на подаване на офертата на постоянен трудов договор към него.

8. Списък на инженерно-техническия екип, който ще участва в изпълнението на строителството с ключови експерти, назначени на трудов договор или привлечен по граждански договор.

*При всички изброени примери възложителят е определил вида на отношенията между участника и лицето, предоставящо ресурса:*

- кредит – при свободния финансов ресурс;
- собственост, договори за наем или лизинг – при техническото оборудване;
- трудови или граждански договори – при екипа за изпълнение на поръчката.

*Възложителят е ограничил правото на участниците да докажат годността си, като се позоват на ресурсите/ капацитета на други физически или юридически лица, които ще използват при изпълнение на поръчката.*

## **НАСОКИ ЗА ИЗБЯГВАНЕ НА НАРУШЕНИЯТА ПО Т.VII**

За да избегне изброените по-горе отклонения, възложителят следва да не поставя изисквания за вида на отношенията между кандидата/участника и лицата, предоставящи капацитета си.

## **VIII. ФИНАНСОВО ВЛИЯНИЕ**

Съгласно т. 9 и т. 10 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 ЕК от 19.12.2013 г.), финансовото влияние на нарушенията за ограничителни изисквания е 25 %, 10 % или 5 % от разходите по засегнатия договор, като конкретната финансова корекция зависи обикновено от следните обстоятелства:

- дали прогнозната стойност на поръчката попада под/над праговете на европейските директиви за обществени поръчки – за поръчки под праговете на директивата най-високият процент финансова корекция е 10 %;
- броят на получените оферти – наличието на конкуренция при възлагането на обществената поръчка е основание за намаляване на финансовата корекция;
- дали ограничението се отнася до кандидатите/ участниците и дали може да се преодолее с капацитета на трети лица – например, ако необоснованото ограничение касае експертите от екипа за изпълнение на поръчката, нарушението има ограничено влияние върху конкуренцията, тъй като може да бъде преодоляно чрез капацитета на трети лица и др.