

Най-често срещани пропуски при верифициране на разходите по многонационалните програми

Въз основа на извършените проверки от дирекция "Управление на териториалното сътрудничество", функциониращ като Национален орган по всяка от многонационалните програми, върху работата на контролорите, извършващи първо ниво на контрол, за периодите - 2017, 2018 и 2019 г. са установени следните пропуски при верифициране на разходите на бенефициерите, които са разпределени по бюджетни линии. Направеното изследване откроява едни от основните пропуски при управлението и изпълнението на проекти по програмата, като прави акцент върху проблемите при изпълнение на изискванията за допустимост на разходите по многонационалните програми, както и при организирането, провеждането и изпълнението на обществени поръчки, нарушения, които имат най-голям финансов ефект върху програмите.

I. Пропуски по отношение на изпълнението на правилата за допустимост на разходите по програмите:

БЛ Разходи за персонал:

- Липсва заповед за сформирание на екип по проекта;
- Назначаване на служители за работа по проекта със заповед в извънработно време;
- Заверяват се несъответствия между описаните дейности в timesheet за дата, в която действително експерта е извършвал друга дейност, доказана със съответните разходно-оправдателни документи и отчетена по друго бюджетно перо (пътувания, участие в конференции и др.);
- Отчитане на работа по проекта по време на редовен отпуск или отпуск по болест;
- Изчисление на часовата ставка на служителите като е използван timesheet по друга програма, което нарушава правилата на програмата;
- В timesheet не е описана 100 % работа на служителя, а само работата по проекта;
- Отчитане на договори по ЗЗД в БЛ Персонал (с изключение на програма Балкани-Средиземно море);

БЛ Командировъчни разходи:

- Командировката не е съобразена с продължителността на събитието;
- Отчитане на пълен размер на дневните разходи при осигурен обяд/вечеря;
- Ползване на таксиметрови услуги в чужбина без обосновка;
- Ползване на таксиметрови услуги при командировки в страната;
- Отчитане на разходи за вътрешен транспорт, които не надвишават 30% от размера на дневните разходи;
- Изплащане на двоен размер на дневните разходи, като не са изпълнени условията на Наредбата за командировките в страната;
- Дублиране на нощувки (за една и съща дата) в различни населени места.
- БЛ Външна експертиза и услуги:
- Липса на лого и име на програмата върху изработени документи и материали или неправилното им поставяне;
- Не се заверяват или липсват основни документи от проведените събития (снимки, дата на провеждане на събитието в присъствените списъци);
- Фактурите за проведеното събитие не са достатъчно подробни;
- Уебсайтът на проекта е създаден, но в него липсва основна информация за проекта;
- Предметът на договора за услуга не е формулиран достатъчно подробно и ясно; в договора не са заложени срокове за изпълнение; датата на договора и датата на приемане на работата е една и съща;
- Надвишение на максималния допустим размер на възнаграждението на ПНК с размера на осигуровките за сметка на работодателя;
- Към момента на извършване на плащането не са приети резултатите от извършената дейност от възложителя (приемо-предавателният протокол е издаден след плащането).

БЛ Оборудване:

- Заверяват се разходи на основание разходно-оправдателни документи издадени в проверявания отчетен период, а фактическата доставката се извършва през следващия;
- Не се проверява визуализацията на оборудването;
- Оборудването се доставя в края на срока за изпълнение на проекта и не се използва по предназначение (за целите на проекта);

- При отчитане на разходи за амортизация не се проверява дали актива се използва и за други цели извън проекта през периода на отчитане (прилагане на разпределителен протокол и метод на отчитане в зависимост от програмата).

II. Пропуски по отношение на организирането, провеждането и изпълнението на обществени поръчки:

Най-често срещани пропуски се срещат в БЛ „Външна експертиза и услуги“, като същите са свързани с установени нарушения в областта на обществените поръчки при процедури за възлагане изпълнението на съответните обекти.

Основният проблем, който възниква по време на изпълнението на проекта, както за НО, така и за бенефициерите, е свързан с възлагането на обществени поръчки съгласно действащото европейско и национално законодателство. От една страна при установени нарушения при провежданите по проекта процедури се намалява сумата, която следва да се възстанови от програмата като извършен и деклариран разход от бенефициера. От друга страна, за НО стартира процедура по администриране на нередности и извършване на финансови корекции съгласно съгласно Раздел III. от ЗУСЕСИФ във връзка с Наредбата за администриране на нередности по Европейските структурни и инвестиционни фондове, която приключва с налагане на финансова корекция в определен размер съгласно установената нередност, регистриране на нередността и докладване до УО, АФКОС и други компетентни органи.

Националният орган по многонационалните програми е изготвил анализ, който отразява резултатите от проверките, извършени от страна на органа, по подадени сигнали за нередност, както и проверка на качеството на работа на назначаваните контролори в системите за управление и контрол.

Анализът е разработен въз основа на 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. Нередности, свързани с подготовката и откриването на процедурите за възлагане на обществени поръчки:

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

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.

1.2. Използване на ограничителни критерии, които нарушават свободната конкуренция, дават необосновано предимство на определени кандидати и водят до отстраняване на други:

- Изисквания, водещи до неравно третиране на различните видове участници - нарушение на принципа на равно третиране, заложен в чл. 102, т. 1 от Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета (отм.) или чл. 160 от Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 година за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012.
- Непропорционални изисквания относно икономическото и финансово състояние на участниците. Например: критерии за финансов оборот са минимум два пъти от цената на поръчката, изпълнени поне две сходни услуги, референции от поне двама клиенти, както и минимум двама служители, притежаващи 2 години опит в логистичното обезпечаване на различни видове събития, могат да се приемат за завишени и ограничителни- Непропорционални изисквания относно техническите възможности на участниците. Например: Участникът да е изпълнил дейности, с предмет и обем, идентични или сходни с предмета на поръчката, за последните 3

години от датата на подаване на офертата, като представената дефиниция за сходен и/или идентичен предмет на дейност е ограничителна; или изискване за представяне на валидна система за управление на сигурността на информацията - Участникът да има внедрени: 2.1. валидна система за управление на качеството, съответстваща на стандарт БДС EN ISO 9001 без да се посочва „или еквивалентен“; 2.2. валидна система за управление на ИТ услуги, съответстваща на стандарт БДС съответстваща на стандарт БДС EN ISO 27001 или без посочване на „еквивалентен, в областта на поръчката и включващ не по-малко от следните дейности – разработване, внедряване и поддръжка на софтуерни продукти и/или информационни системи“.

- 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.
- Завишени и/или несъответстващи на предмета и дейностите по поръчката изисквания за експерти. Например: образователната степен, професионалната квалификация или продължителността на опита са прекомерни спрямо отговорностите, предвидени за съответния експерт при изпълнението на поръчката.
- Използване на:- основания за отстраняване, критерии за подбор, критерии за възлагане, или- условия за изпълнение на поръчката, или - технически спецификации, които не са дискриминационни по смисъла на т. 10 от Наредба за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове, в сила от 31.03.2017 г., приета с ПМС № 57 от 28.03.2017 г., но ограничават достъпа на кандидатите или участниците. Нередността се отнася до критерии или условия, които не са дискриминационни по национален/регионален/местен признак, но водят до ограничаване на достъпа на кандидатите или на участниците до конкретната процедура за възлагане на обществена поръчка: Например: Кандидатите да са оторизирани от производителя или официалния вносител с правото да продават автомобила на територията на Република България и да има техническа възможност - сервизна база за извършване на гаранционно обслужване. Изискване - оторизационно писмо издадено от производителя или представител на производителя/вносител за България или друг

еквивалентен документ да се представят към момента на подаване на оферта от кандидата.;

- Пример -изискване доставчикът да има изградена сервизна мрежа (собствена или наета) в страната, най-малко в **поне два** от градовете: София, Варна, Пловдив, Бургас или Шумен за обслужване и ремонт на лекия автомобил. Изискването да разполага с мрежа от сервизи и същите да се намират на територията на конкретни градове са от една страна завишени с оглед предмета на поръчката (да са поне два сервиза/мрежа поне в два града), а от друга са ограничителни, предвид, че изискват наличие на сервизни бази на територията на конкретни градове в Република България. По този начин са ограничени кандидати, които могат да представят данни за наличие на сервизна база на друга територия или в близки градове до посочените. Ограничени са и тези кандидати които могат да посочат 1 сервиз, а не 2. Това от своя страна е довело до накърняване на принципите на свободна и лоялна конкуренция и равнопоставеност и недопускане на дискриминация.

1.3. Критериите за подбор или техническите спецификации са променени или са неправилно приложени в хода на процедурата, в резултат на което е определен за изпълнител кандидат или участник, който не отговаря на критериите за подбор:

- Преди сключването на договор за обществена поръчка, Възложителят не е изискал от участника, определен за изпълнител, да предостави актуални документи, удостоверяващи липсата на основанията за отстраняване от процедурата, както и съответствието с поставените критерии за подбор.(напр. 1. Списък на доставките, които са идентични или сходни с предмета на обществената поръчка; и 2. Сертификат за въведена система за управление на качеството EN ISO 9001:2008/2015 или еквивалент.);
- Представените документи от кандидатите не отговарят на предварително обявените условия: Бенефициентът има задължение писмено да уведомява кандидатите за липсващи документи или за констатираните нередовности, посочва точно вида на документа или документите, които следва да се представят допълнително, и определя срок за представянето им. Често в представените от кандидатите документи, за доказване на критериите за подбор и изискванията на Възложителя липсват или са погрешно посочени данни – например: дати, периоди, стойности, обем или наименования, които не са отстранени.

1.4. Незаконосъобразна методика за оценка на офертите.

Формулирането на незаконосъобразна методика за оценка по същността си представлява обстоятелство, което необосновано ограничава участието на лицата в процедурата. Използване на неясни показатели за оценка на офертите, които нарушават свободната конкуренция, дават необосновано предимство на определени кандидати и водят до отстраняване на друг. Изготвената методика за оценка има разубеждаващ ефект по отношение на потенциалните участници 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:

А) 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“.

Б) 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) Формулиране на показатели за оценка, които представляват изисквания към финансово-икономическото състояние, техническите възможности и професионалната

квалификация на участниците или неправомерно смесване на критерии за подбор с показатели за оценка.

Г) Присъждане на точки (дори и 0) за предложения, които не отговарят на изискванията на техническата спецификация или други условия, поставени от възложителя. Скала с минимално допустима стойност на количествен показател „0“ е равнозначна на несъответствие на предложението със заложените изисквания.

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

2. Грешки, свързани с оценяване на получените оферти (свързан с работата на комисията за провеждане на процедурата):

- Определя се за изпълнител участник, който не отговаря на предварително определените от възложителя изисквания, но в резултат на пропуски в работата на комисията е допуснат до участие и оценка;
- Неправилно са приложени от страна на комисията определените от възложителя критерии за подбор, което е довело до неоснователно отстраняване на участници/кандидати;
- Оценка на финансови възможности въз основа на сертификати, изискани като доказателства за технически възможности;
- При установена липса или нередовност в офертата, комисията не е дала възможност на участника да отстрани нередовността;
- Неправилно прилагане от страна на комисията на определените от възложителя показатели за оценка, което е довело до неправилно класиране на офертите;
- 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;

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

- Съществено изменение на елементи на поръчката, посочени в обявлението за поръчка или в спецификациите или ограничаване на обхвата на поръчката, 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; намаляване на обема на поръчката при запазване на стойността на договора;

- Незаконосъобразно изменение на срока на сключения договор;
- Промяна в състава на ключовите експерти, като участвалите в изпълнението експерти не отговарят на критериите за подбор.
- Неоснователно възлагане на допълнителни поръчки за строителство/услуги/доставки.

Извод:

Най-голям дял от установените нарушения 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.

Изследването сочи, че този тип нарушения са с най-големи финансови последици за бенефициентите вследствие на установени нередности и извършени финансови корекции. Нарушенията най-често са свързани с начина, по който са формулирани критериите за подбор към участниците или със съответните документи, изисквани за доказването им като съществен проблем е създаването на незаконосъобразна методика за оценка на оферти и т. нар. „надграждане“ на офертите (участниците следва да предложат нещо над минималните изисквания на възложителя, без да е указано яснота и конкретно посочване на искането). Отчетено е и неразбирането от страна на бенефициерите на основните принципи на обществените поръчки и връзката им с другите права, уредени в правната доктрина на Съюза.

Към настоящия момент не са отчитани съществени пропуски, свързани с етапа на изпълнение на обществените поръчки и в тази връзка се представят често срещани хипотези на нарушения, които са основание за налагане на финансови корекции.

Обръщаме внимание, че Европейската комисия е приела Насоки за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на

обществени поръчки. Тези насоки съдържат по-детайлно дефиниране на някои нередности при възлагането на обществени поръчки, за които следва да бъдат налагани финансови корекции. Същите биха могли да се използват при индивидуализирането на конкретните нарушения с финансово влияние, като видно от представения анализ определена група нередности се отчитат като честно срещани.

В допълнение, с Постановление № 202 от 15 август 2019 г. на Министерски съвет (обн. ДВ. бр. 67 от 23 август 2019 г.) се изменя Наредба 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, приета с ПМС № 57 от 28.03.2017 г., в сила от 31.03.2017 г. (Наредбата за посочване на нередности).

С промените се въвежда казуален принцип на определяне на процентните показатели, които се прилагат спрямо допуснатите нарушения. Утвърдени са конкретни критерии, при наличието на които Управляващият орган следва да определи съответстващия процентен показател спрямо засегнатите от нарушението разходи. С изменението нередностите, както и приложимите процентни показатели на финансови корекции за тях са посочени и в нова поредност (различна номерация). Въведени са и някои нови нарушения, представляващи вече самостоятелно основание за налагане на финансова корекция. Постановление № 202 от 15 август 2019 г. на Министерски съвет въвежда всички нови случаи на нарушения, които следва да бъдат квалифицирани от Управляващите органи като нередности и, за които следва да бъдат определени и извършени финансови корекции. Въвеждат се изрично и случаи, при които не следва да се определя финансова корекция на бенефициентите, съгласно новоприетите от Европейската комисия насоки.

С Постановление № 35 от 04 март 2020 г. на Министерски съвет (обн. ДВ. бр. 19 от 06 март 2020 г.) се изменя и допълва Наредбата за посочване на нередности. С промените колона 4 от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 "Показател на корекцията (в %) за поръчки по чл. 20, ал. 2 и 3 от ЗОП и за процедура за избор на изпълнител по чл. 50 от ЗУСЕСИФ" се заличава, като по този начин се определят общи процентни показатели, които се прилагат спрямо допуснатите нарушения без значение от типа на процедурата.

Съгласно чл. 142, ал. 1 от Административно процесуалния кодекс съответствието на административния акт с материалния закон се преценява към момента на издаването му.

Обръщаме внимание, че установяването на наличие или липса на нередност се обективира в първата писмена оценка на Управляващия орган/НО и в решението за определяне на финансова корекция по чл. 73, ал. 1 ЗУСЕСИФ.

В заключение, към момента от направения анализ и предвид предприетите мерки по намаляване на установените пропуски по управлението на проекти, Националният орган се стреми успешно да изпълни изискването на т. 5 от Регламент (ЕС) № 1299/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно специални разпоредби за подкрепа от европейския фонд за регионално развитие по цел „Европейско териториално сътрудничество“, като преодолява общи предизвикателства, установени съвместно в граничните региони, като: затруднен достъп, по-конкретно в областта на информационните и комуникационните технологии (ИКТ) свързването и на транспортната инфраструктура, упадък на местната промишленост, неподходяща среда за стопанска дейност, липса на мрежови структури между местната и регионалната администрация, ниско равнище на научни изследвания, иновации и навлизане на ИКТ, замърсяване на околната среда, предотвратяване на риска, отрицателни нагласи към гражданите на съседни държави като цели и използването на неоползотворения потенциал за растеж в граничните райони (развитие на трансгранични бази и групи за научни изследвания и иновации, трансгранична интеграция на трудовия пазар, сътрудничество между образователни институции, включително университети или между здравни центрове) чрез засилен процес на сътрудничество за общото хармонично развитие на Съюза.