

Специален доклад

**Необходими са повече
усилия за решаване
на проблемите
с обществените поръчки
при разходването
на средства на ЕС
за сближаване**



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел.: +352 4398-1

Ел. поща: eca-info@eca.europa.eu
Интернет страница: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2015 г.

Print	ISBN 978-92-872-2863-5	ISSN 1831-0974	doi:10.2865/073075	QJ-AB-15-012-BG-C
PDF	ISBN 978-92-872-2834-5	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/230620	QJ-AB-15-012-BG-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2867-3	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/318066	QJ-AB-15-012-BG-E

© Европейски съюз, 2015 г.

Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

За използване или възпроизвеждане на снимката на стр. 20, трябва да бъде искано разрешение непосредствено от притежателя на авторските права.

Printed in Luxembourg

Специален доклад

**Необходими са повече
усилия за решаване
на проблемите
с обществените поръчки
при разходването
на средства на ЕС
за сближаване**

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея отДФЕС)

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от извършените от нея одити на изпълнението или на съответствието по конкретни бюджетни области или теми на управлението. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав II с ръководител Henri Grethen, член на ЕСП. Този състав е специализиран в областите на разходи, свързани със структурните политики, транспорта и енергетиката.

Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Phil Wynn Owen, със съдействието на Gareth Roberts, ръководител на неговия кабинет, и Katharina Bryan, аташе в кабинета; Niels-Erik Brokopp, ръководител на отдел; Milan Smid, ръководител на екип; Remus Blidar, Anastassios Karydas, Laura Zanarini, одитори; Ildikó Preiss, аташе в кабинета на члена на ЕСП г-н Grethen; Johanne Vermer, юрист.



От ляво надясно: J. Vermer, G. Roberts, I. Preiss, A. Karydas, R. Blidar, K. Bryan, M. Smid, L. Zanarini, N.-E. Brokopp, P. Wynn Owen.

Точка

Речник на термините

Съкращения

I-VIII Кратко изложение

1-13 Въведение

4-8 **Рамка на ЕС за обществените поръчки**

9-11 **Политика на сближаване и обществените поръчки**

12-13 **Процедури за възлагане на обществени поръчки: какво представляват те?**

14-17 **Обхват и подход на одита**

18-94 **Констатации и оценки**

19-48 **Извършва се много ограничен систематичен анализ на грешките при обществените поръчки от страна на Комисията и държавите членки**

19-24 **Неспазването на правилата за обществените поръчки все още е съществен източник на грешки в областта на политиката на сближаване**

25-34 **Различни са източниците на грешки при обществените поръчки**

35-40 **Не е възможно да се извърши цялостен анализ на грешките в държавите членки поради липсата на съгласувани данни ...**

41 **... но в посетените държави членки има признаци, че данните започват да се събират по-систематично**

42-48 **Комисията все още не анализира изчерпателно и систематично грешките при обществените поръчки**

49-94 **Комисията и държавите членки са започнали да предприемат действия за решаване на проблема, но остава още много да се направи**

51-60 **Предприетите от Комисията действия от 2010 г. насам са насочени към общите проблеми**

61-74 **Ако се прилага правилно, новото законодателство има потенциал да спомогне за решаване на проблема с грешките при обществените поръчки**

75-82 **Държавите членки съсредоточават вниманието си върху проверките от първо ниво и едва наскоро започнаха да предприемат превантивни действия**

83-94 **ИТ инструментите биха могли да спомогнат за разрешаване на проблемите с обществените поръчки, но те ще трябва да бъдат въведени изцяло**

95-105 **Заключения и препоръки**

- Приложение I** — **Функции на Комисията и държавите членки в областта на обществените поръчки и политиката на сближаване**
- Приложение II** — **Анализ на грешките, открити от Сметната палата за периода 2009—2013 г., по фондове**
- Приложение III** — **Описание и анализ на грешките в различните фази на тръжните процедури**
- Приложение IV** — **Процедури за нарушение при обществените поръчки, приведени в действие от Комисията в периода 2009—2013 г.**

Отговори на Комисията

Възлагане на обществени поръчки е процесът, чрез който националните, регионалните и местните публични органи закупуват продукти, услуги и строителни работи, като например строителството на пътища и сгради. Частните предприятия също се подчиняват на правилата и/или принципите за възлагане на обществени поръчки, когато извършват поръчки, които са предимно публично финансирани, или когато такива изисквания са включени в споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ.

Възлагащите органи са национални, регионални или местни публичноправни органи или структури, чиято роля включва прилагането на директивите за обществените поръчки при възлагането на обществени поръчки и при конкурси за проект.

Върховните одитни институции са национални органи, отговарящи за одита на държавните приходи и разходи.

Генерална дирекция „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“, преди известна като „ГД „Вътрешен пазар и услуги“, е структурата на Европейската комисия, отговаряща за доизграждане на вътрешния пазар на стоки и услуги, насърчаване на икономиката на ЕС чрез дейности в подкрепа на промишлеността и малките и средните предприятия и осъществяване на космическата политика на ЕС. Това включва също и разработване на законодателство на ЕС в областта на обществените поръчки и надзор на прилагането му от държавите членки.

Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ е структурата на Европейската комисия, отговаряща за насърчаване на икономическото и социалното развитие на необлагодетелстваните региони на Европейския съюз. Тази генерална дирекция отговаря за средствата на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд (КФ).

Генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ е структурата на Европейската комисия, отговаряща за заетостта и социалните въпроси в ЕС. В партньорство с националните органи, социалните партньори, организациите на гражданското общество и други заинтересовани страни, генералната дирекция работи по въпросите, свързани с глобализацията, застаряването на населението на ЕС и променящите се социални реалности. Тази генерална дирекция отговаря за средствата по Европейския социален фонд (ЕСФ).

Целта на **Европейския социален фонд** е да се засили икономическото и социалното сближаване в рамките на Европейския съюз чрез подобряване на възможностите за заетост и работни места, основно чрез мерки за обучение, насърчаване на по-високо равнище на заетост и създаване на повече и по-добри работни места.

Целта на **Европейския фонд за регионално развитие** е да се засили икономическото и социалното сближаване в Европейския съюз, като се преодолеят основните различия между регионите чрез финансова подкрепа за създаването на инфраструктура и продуктивни инвестиции, насочени към създаването на работни места, най-вече за предприятията.

Измама е умишлената заблуда с цел лична облага или ощетяване на друга страна.

Корупция е злоупотребата с власт за лично облагодетелстване. Пасивна корупция е умишленото действие на служител, който пряко или чрез посредник иска или получава облаги за себе си или за трета страна, или който приема обещание за такава облага, за да извърши или да не извърши действие по служба. Активна корупция е умишленото действие на всяко лице, което обещава или дава такива облаги на служител.

Целта на **Кохезионния фонд** е подобряването на икономическото и социалното сближаване в рамките на Европейския съюз чрез финансиране на проекти в областта на околната среда и транспорта в държавите членки, чийто БНП на глава от населението е по-малък от 90 % от средния за ЕС.

Нередност е действие, което не е в съответствие с правилата на ЕС и има потенциално отрицателен ефект върху финансовите интереси на ЕС. Тя може да е резултат от неволни грешки, извършени от бенефициентите при предявяване на исканията за възстановяване на средства или от органите, отговарящи за плащанията. Ако нередността е извършена умишлено, тогава тя се класифицира като измама.

Одитният орган осигуряват увереност на Комисията относно ефективното функциониране на системите за управление и вътрешен контрол за дадена оперативна програма (ОП) (и следователно относно законосъобразността и редовността на сертифицираните разходи). Одитните органи обикновено са структури в държавната администрация, част от министерството на финансите (или представляват органи за вътрешен контрол, подчинени на министъра), други министерства или са в рамките на върховните одитни институции. Те трябва да са функционално независими от органите, управляващи фондовете. Одитният орган докладва констатациите от своите одити на системите и одити на операциите на управляващите и сертифициращите органи на съответната оперативна програма. Докладите относно одитите на системите и годишният доклад за контрола се представят също и на Комисията. Ако одитният орган счита, че управляващият орган не е предприел подходящи корективни действия, той трябва да насочи вниманието на Комисията към този въпрос.

В **оперативната програма** се определят приоритетите и конкретните цели на дадена държава членка и начинът, по който финансирането ще бъде използвано в рамките на определен период от време, обикновено 7 години, за финансиране на проекти. Тези проекти трябва да допринесат за постигането на една или повече от няколко цели, определени на равнището на приоритетната ос на оперативната програма. Трябва да съществуват програми за всеки от фондовете в областта на политиката на сближаване, т.е. Европейския фонд за регионално развитие, Кохезионния фонд и Европейския социален фонд. Оперативните програми се изготвят от държавите членки и трябва да бъдат одобрени от Комисията, преди да могат да се извършват каквито и да е плащания от бюджета на ЕС. Те могат да бъдат променяни само по време на обхванатия период, ако и двете страни са съгласни.

Предварителни условия са условията, основани на предварително определени критерии, установени в споразуменията за партньорство. При изготвянето на оперативните програми по ЕФРР, КФ и ЕСФ в рамките на програмния период 2014—2020 г. държавите членки трябва да направят оценка дали са били изпълнени тези условия. Ако те не са били изпълнени, трябва да бъдат подготвени планове за действие, които да гарантират изпълнението им до 31 декември 2016 г.

Сертифициращите органи извършват проверки от първо ниво на разходите, декларирани от управляващите органи, и удостоверяват, че тези разходи са законосъобразни и редовни. Те обикновено са част от министерството на финансите или са органи за вътрешен контрол, подчинени на министър.

Споразуменията за партньорство се сключват между Европейската комисия и отделните държави членки. В тях се определят плановете на националните органи за това как да използват финансирането от европейските структурни и инвестиционни фондове в периода 2014—2020 г. Те също така включват, наред с другото, подробности за всички предварителни условия и рамки за управление на изпълнението.

Управляващият орган е национален, регионален или местен публичен орган или друг държавен или частен орган, определен от държавата членка да управлява дадена оперативна програма. Неговите задачи включват подбор на проекти, които да бъдат финансирани, мониторинг на начина на изпълнение на проектите и докладване на Комисията за финансовите аспекти и постигнатите резултати.

Финансовите корекции имат за цел да се защити бюджетът на ЕС от бремето на погрешно извършени или неправомерни разходи. За разходите, които подлежат на споделено управление, възстановяването на неправилно извършени плащания е отговорност преди всичко на държавите членки. Финансови корекции могат да бъдат направени чрез оттегляне на неправомерните разходи от декларациите за разходи на държавите членки или чрез събиране на неправомерно използвани средства от бенефициентите. Финансови корекции могат да бъдат налагани и от Комисията.

ВОИ: Върховни одитни институции

ДФЕС: Договор за функционирането на Европейския съюз

ЕСФ: Европейски социален фонд

ЕФРР: Европейски фонд за регионално развитие

КФ: Кохезионен фонд

ОП: Оперативна програма

OLAF: Европейска служба за борба с измамите

I Политиката на ЕС в областта на обществените поръчки е ключов инструмент за създаване на единен пазар и гарантиране на ефективното използване на публичните средства. В рамките на ЕС обществените поръчки се уреждат от директивите на ЕС за обществените поръчки, установяващи общи правила и процедури, които публичните органи, възлагащи поръчки за строителство или услуги, трябва да следват.

II За програмния период 2007—2013 г. са отпуснати 349 милиарда евро в областта на политиката на сближаване чрез Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Кохезионния фонд и Европейския социален фонд. Значителна част от тези парични средства, по-конкретно при ЕФРР и Кохезионния фонд, се изразходва чрез обществени поръчки. Почти половината от всички проекти, свързани с тези три фонда, одитирани от Сметната палата през периода 2009—2013 г., са включвали една или няколко тръжни процедури за възлагане на обществени поръчки.

III Неспазването на правилата за обществените поръчки е многогодишен и съществен източник на грешки. Сериозните грешки са довели до липса или пълно отсъствие на лоялна конкуренция и/или до избор на изпълнител сред оферентите, които не са предложили най-добрата оферта.

IV В настоящия доклад се разглежда въпросът дали Комисията и държавите членки предприемат подходящи и ефективни действия за решаване на проблема с грешките при обществените поръчки в областта на политиката на сближаване.

V Одитът установи, че Комисията и държавите членки са започнали да разрешават този проблем, но остава още много да се направи по отношение на анализирането на проблема и изпълнението на съответните действия.

VI Извършва се много ограничен систематичен анализ от страна на Комисията и държавите членки на грешките при обществените поръчки. Поради липса на достатъчно подробни, надеждни и съгласувани данни за естеството и степента на грешките при обществените поръчки не е възможно да се направи цялостен анализ на първопричините. Има признаци обаче, че някои от посетените при настоящия одит държави членки започват да събират данните по систематичен начин.

VII От 2010 г. Комисията започна да предприема редица действия. Законодателните действия се състоят в преразглеждане на директивите за обществените поръчки и включване в споразуменията за партньорство на специфични условия за системите за възлагане на обществени поръчки, които трябва да бъдат изпълнени от държавите членки най-късно до края на 2016 г. Комисията също така създаде през 2013 г. вътрешна техническа работна група и изготви вътрешен план за действие. Въпреки това, повечето от действията в плана все още не са изцяло изпълнени. Държавите членки едва наскоро започнаха да предприемат всеобхватни действия за предотвратяване на възникването на грешки.

VIII

Сметната палата отправя следните препоръки:

- а) i) Комисията следва да разработи база данни за нередностите, която да е в състояние да предостави основа за пълноценен анализ на грешките, възникващи при обществените поръчки. Тя следва да направи цялостен анализ на честотата, сериозността и причините за грешките при обществените поръчки в областта на политиката на сближаване, въз основа на съответните данни, взети както от собствените ѝ бази данни, така и предоставени ѝ от държавите членки. Комисията следва да публикува своя анализ като част от доклада относно обществените поръчки, който се изисква съгласно новите директиви;
- ii) Компетентните органи в държавите членки следва да разработят и извършат анализ на своите собствени бази данни относно нередностите в областта на политиката на сближаване, в т.ч. нередностите, свързани с обществените поръчки, и следва да си сътрудничат с Комисията за предоставянето на тези данни по график и във форма, която да улеснява работата на Комисията;
- б) Ако предварителните условия във връзка с обществените поръчки не са изпълнени до края на 2016 г., Комисията следва да използва системно правомощията си за спиране на плащанията към съответните държави членки, докато те не отстранят недостатъците;
- в) Комисията следва да актуализира и публикува своя вътрешен план за действие относно обществените поръчки и следва ежегодно да докладва за напредъка. За тази цел Комисията следва да подобри координацията между своите служби, чиято дейност е свързана с обществени поръчки;
- г) Комисията следва да създаде група на високо равнище, за да осигури поемането на ръководна роля в решаването на проблема с грешките при обществените поръчки и да избегне риска от непоследователно прилагане на мерки във всички служби. Групата следва да действа като застъпник за подобрения в областта на обществените поръчки, включително, когато е необходимо, за опростяване на тази област;
- д) Комисията следва да налага финансови корекции, когато установи, че проверките от първо ниво на държавите членки не са достатъчно ефективни и, при продължаващи нарушения на правните норми на директивите за обществените поръчки, да прилага процедури за нарушение;
- е) Комисията следва да проучи по-пълноценно възможностите, предоставени от развитието на информационните технологии, както и да насърчава прилагането на инструментите за електронно възлагане на обществени поръчки и на инструментите за извличане на информация, както и прилагането на добри практики; и
- ж) Държавите членки следва да проучат възможностите, предоставяни от инструментите за електронно възлагане на обществени поръчки и инструментите за извличане на информация.

01

Обществените поръчки на ЕС са ключов инструмент за създаването на единен пазар и за постигането на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, съгласно стратегията „Европа 2020“, като същевременно се гарантира най-ефективното използване на публични средства¹. Подобряването на ефективността на публичните разходи и постигането на по-голяма икономическа полза са основни цели на управлението. Създадени са правила на различните равнища на управление, за да се гарантира възможно най-доброто използване на публичните средства при възлагането на обществените поръчки. На **фигура 1** са показани някои ключови стойности.

- 1 COM(2010) 2020 окончателен от 3 март 2010 г. „Европа 2020 — Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“.
- 2 Вж. Годишния преглед за правоприлагането в областта на обществените поръчки за 2013 г., публикуван от ГД „Вътрешен пазар и услуги“ на 1 август 2014 г.; „Достъпа на МСП до пазари за обществени поръчки и агрегиране на търсенето в ЕС“, проучване, изготвено за Европейската комисия от PwC, ICF GHK и Ecorys, февруари 2014 г.; и „Цената на „отказа от Европа“ в областта на единния пазар, IV — Обществени поръчки и концесии“, Служба на ЕП за парламентарни изследвания (СЕПИ), септември 2014 г. — PE 536.355.

Фигура 1 Някои ключови стойности по отношение на използването на обществените поръчки в ЕС

2 406 млрд. евро

Общо средства, изразходвани за строителни работи, стоки и услуги през 2011 г. (т.е. около 20 % от БВП на държавите членки)

От 6,4 млрд. до 35,5 млрд. евро

Оценка на годишните икономии, дължащи се на наличието на законодателство на ЕС за обществените поръчки (стойности за 2014 г.)

От 36,5 млрд. до 66,5 млрд. евро

Оценка на допълнителните годишни икономии, които могат да бъдат постигнати при окончателното изграждане на единния пазар в областта на обществените поръчки

02

Наред с другото, правилата на ЕС за обществените поръчки имат за цел да гарантират, че се зачитат принципите и основните свободи, посочени в Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) (вж. **фигура 2**)³. Това от своя страна засилва конкуренцията и трансграничната търговия, като осигурява икономическа ефективност за публичните органи и същевременно увеличава производителността в секторите на доставчиците и подобрява участието и достъпа до тези пазари от страна на МСП. Накратко, правилата съществуват, за да се подпомага единният пазар, да се насърчава конкуренцията и да се постига икономическа ефективност.

03

В настоящия доклад се разглежда въпроса за трайно високото ниво на грешки при обществените поръчки, финансирани с разходи на ЕС в областта на политиката на сближаване, което се дължи на нарушения на правилата. По-специално, в настоящия доклад се анализира дали Комисията и държавите членки предприемат подходящи и ефективни действия за решаване на проблема⁵.

- 3 Свободно движение на стоки (член 28 от ДФЕС) и услуги (член 56), право на установяване (член 49) и свободно предоставяне на услуги, недискриминация и равно третиране, пропорционалност, прозрачност и взаимно признаване (членове 18 и 53).
- 4 Тълкувателно съобщение на Комисията относно правото на Общността, приложимо към обществените поръчки, които не са или не са изцяло предмет на разпоредбите на директивите за обществените поръчки (ОВ С 179, 1.8.2006 г., стр. 2).
- 5 Вж. също Обзорния преглед на Сметната палата за 2014 г. „Оптимално използване на средствата на ЕС: обзорен преглед на рисковете пред финансовото управление на бюджета на ЕС“ (<http://eca.europa.eu>).

Фигура 2

Принципи на обществените поръчки



Източник: Европейска сметна палата, въз основа на документа на Европейската комисия⁴.

Рамка на ЕС за обществените поръчки

04

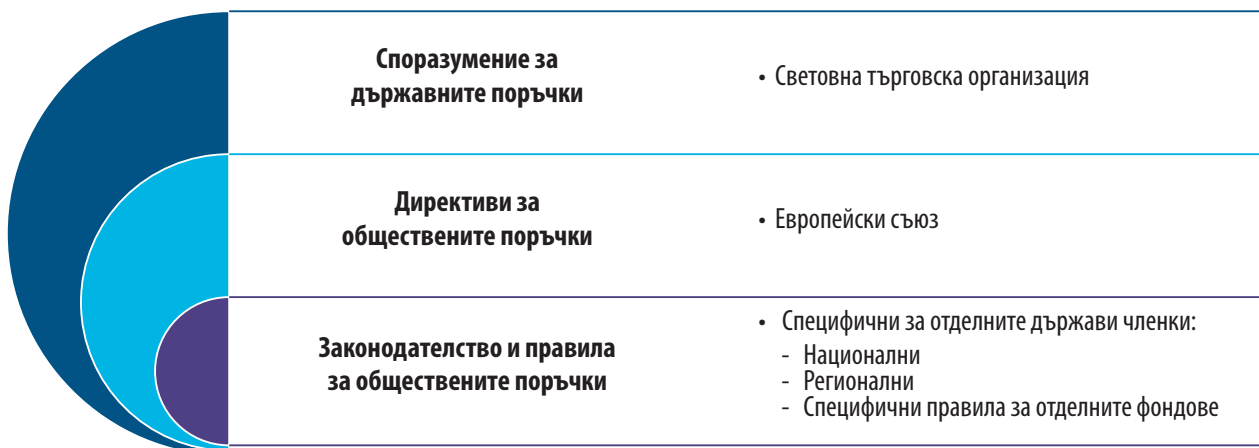
Рамката на ЕС за обществените поръчки се основава на Споразумението за държавните поръчки (СДП) — многостранно споразумение между редица членове на Световната търговска организация (СТО)⁶, с което се урежда получаването на стоки и услуги от публични органи и което се основава на принципите на откритост, прозрачност и недискриминация. На **фигура 3** е показана структурата на управление при обществените поръчки.

05

В рамките на ЕС обществените поръчки се уреждат от директивите на ЕС за обществените поръчки, установяващи общи правила и процедури, които публичните органи трябва да следват по отношение на обществените поръчки с висока стойност⁷. Правилата имат за цел да гарантират, че дружествата от целия единен пазар имат възможност да се конкурират за получаване на обществени поръчки. Тези правила, валидни за целия ЕС, се прилагат независимо от това дали средствата са изцяло национални или участват средства от ЕС. Директивите на ЕС се прилагат също и в Европейското икономическо пространство.

- 6 От началото на 2015 г. страните по СДП са 15, включващи 43 членове на СТО. Още 28 членове на СТО участват в Комитета по СДП като наблюдатели. От тях 10 членове са в процес на присъединяване към споразумението.
- 7 Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки (ОВ L 134, 30.4.2004 г., стр. 114). Директива 2004/17/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги (ОВ L 134, 30.4.2004 г., стр. 1). Те ще бъдат заменени от преразгледаните директиви и от нова директива за възлагане на договори за концесия, които бяха публикувани на 17 април 2014 г. и трябва да бъдат приложени до 18 април 2017 г. (точка 0). Поръчките в областта на отбраната и услугите от общ интерес са обхванати от други правила.

Фигура 3 Управление на обществените поръчки



Източник: Европейска сметна палата

06

Подобно на всички директиви, директивите на ЕС и в областта на обществените поръчки трябва да бъдат транспонирани, т.е. включени в националното законодателство от държавите членки. Тези директиви установяват минимални стандарти и спомагат за създаването на равнопоставени условия на конкуренция, като същевременно дават възможност на държавите членки да реагират на националните особености и нужди и да се съобразяват с тях. Държавите членки могат да решат да приемат закони, които са по-конкретни или по-строги в някои отношения. Държавите членки имат също така значителна свобода на действие по отношение на административните мерки, въвеждани с цел да се гарантира съответствие с правилата на ЕС.

07

Не всички поръчки попадат в обхвата на директивите на ЕС за обществените поръчки. Директивите на ЕС за обществените поръчки предвиждат минимални прагови стойности⁸, поръчките под които се уреждат единствено от националните правила. Във всички случаи обаче поръчките трябва да бъдат в съответствие с принципите, посочени в Договора (вж. **Фигура 2**).

08

Поръчките в обхвата на директивите на ЕС трябва да бъдат публикувани онлайн в базата данни на „Tender Electronic Daily“ (TED — електронен ежедневник за поръчки). Съотношението на стойността на поръчките, публикувани в TED, спрямо брутния вътрешен продукт (БВП) може да се използва като показател за това колко широко се използват обществените поръчки в ЕС. През 2012 г. общата стойност на поръчките, публикувани в TED, е 3,1 % от БВП на ЕС⁹. В някои държави членки обемът на обществените поръчки на стойност над този праг е по-нисък от тази средна стойност, като нивата са значително под 3,1 %, например в Германия (1,1 %), Австрия (1,5 %), Ирландия (1,5 %) и Люксембург (1,6 %). Комисията е в контакт с органите в Германия, за да установи причините за това¹⁰.

Политика на сближаване и обществените поръчки

09

За програмния период 2007—2013 г. бяха отпуснати 349 млрд. евро в областта на политиката на сближаване чрез Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Кохезионния фонд (КФ) и Европейския социален фонд (ЕСФ); за периода 2014—2020 г. са отпуснати 367 млрд. евро¹¹.

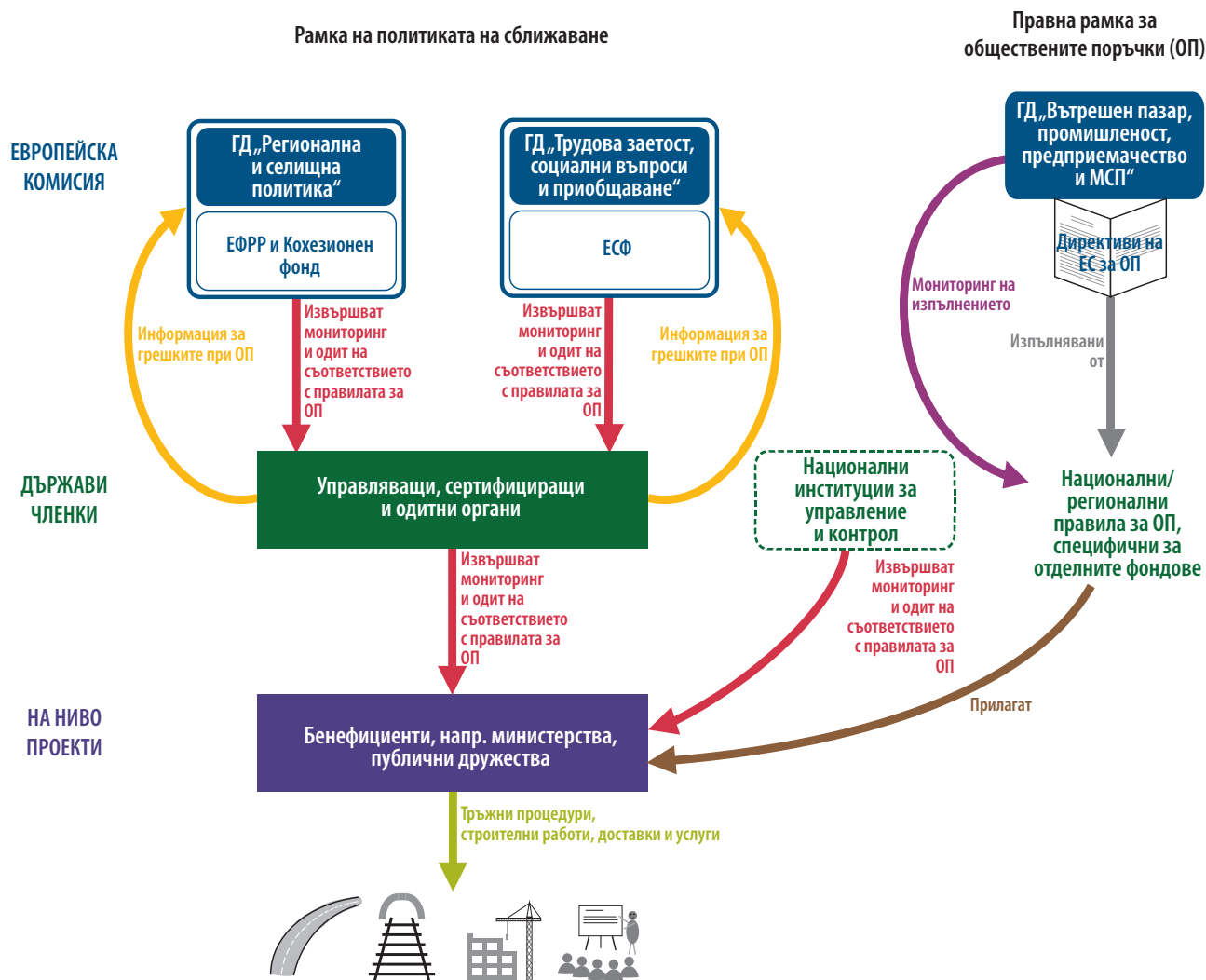
- 8 Най-често използваните прагове за периода от 1 януари 2014 г. до 31 декември 2015 г. са: 5 186 000 евро за строителство, 134 000 евро за обществени услуги и доставки. По отношение на дружествата за комунални услуги и регионалните възлагащи органи се прилагат други прагове.
- 9 Вж. Показатели за обществени поръчки за 2012 г., публикувани от ГД „Вътрешен пазар и услуги“ — Икономически анализ и електронно възлагане на обществени поръчки от 12 ноември 2014 г.
- 10 Препоръка на Съвета от 8 юли 2014 г. относно националната програма за реформи на Германия за 2014 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Германия за 2014 г. (ОВ С 247, 29.7.2014 г., стр. 20).
- 11 Бюджетни кредити за поети задължения по текущи цени за икономическото, социалното и териториалното сближаване. Източник: 'Multiannual financial framework 2014-2020 and EU budget 2014, EU Commission' („Многогодишна финансова рамка за периода 2014—2020 г. и бюджет на ЕС за 2014 г., Европейска комисия“).



Източник: Европейска сметна палата.

Фигура 4

Органи, изпълняващи функции в областта на политиката на сближаване и обществените поръчки



Източник: Европейска сметна палата

10

Отговорността за разходването на средства на ЕС в рамките на политиката на сближаване се споделя между Комисията и държавите членки (вж. **фигура 4** и **приложение I**). Значителна част от тези парични средства, и по-специално за ЕФРР и КФ, се изразходва чрез обществени поръчки. Почти половината от всички одитирани от Сметната палата операции, свързани с тези три фонда, включват една или няколко поръчки.

11

Държавите членки имат въведени свои собствени рамки за публично управление и контрол както за разходването на национални средства, така и за разходването на публични средства от ЕС, в които участват широк кръг публични органи, включително върховните одитни институции (ВОИ).

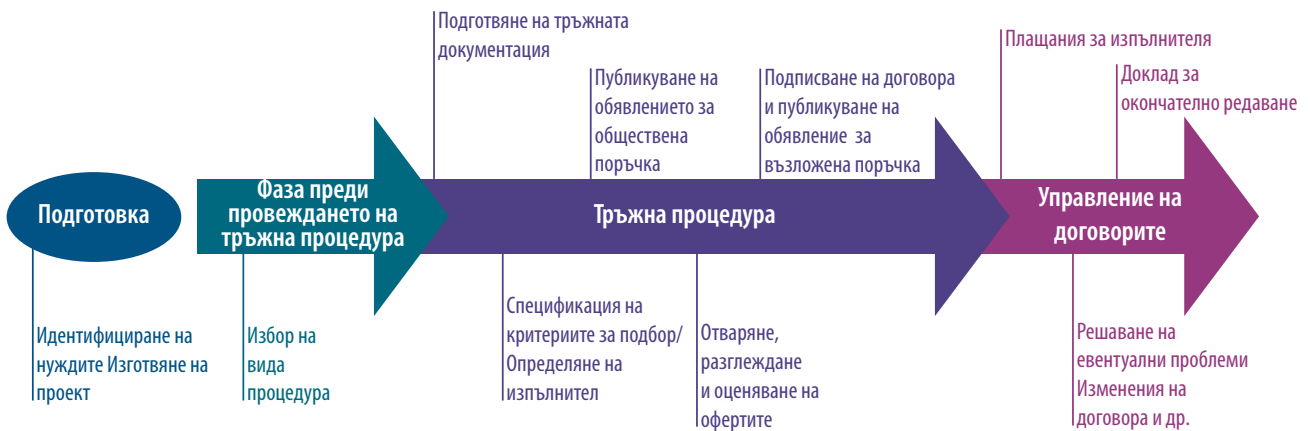
Процедури за възлагане на обществени поръчки — какво представляват те?

12

След първоначалното изготвяне на проекта и оценката на нуждите, процедурите за възлагане на обществени поръчки протичат в три основни фази, всяка от които включва конкретни стъпки (вж. **фигура 5**).

Фигура 5

Основни фази на процедурите за обществени поръчки



Източник: Европейска сметна палата

13

Подробните етапи на всяка фаза зависят от това коя конкретна процедура за възлагане на обществени поръчки се прилага (**каре 1** съдържа описание на основните видове процедури). Поръчките могат да се възлагат или въз основа само на цената, или на оферента, подал икономически най-изгодната оферта. По-голямата част от поръчките (70 %) се възлагат въз основа на втория критерий¹².

12 'Public Procurement in Europe, Cost and effectiveness' („Обществените поръчки в Европа, разходи и ефективност“), проучване относно нормативната уредба за обществените поръчки, изготвено за Европейската комисия от PwC, London Economics и Ecorys, март 2011 г., стр. 5.

Каре 1

Шестте основни вида процедури за обществени поръчки съгласно директивите от 2014 г.

Открита процедура. Най-често използваните процедури, представляващи 51 % от всички възложени поръчки. Офертите трябва да бъдат подадени до определена дата и се оценяват всички допустими оферти¹³.

Ограничена процедура. От заинтересованите доставчици първо се иска да представят своите квалификации, след това се съставя списък с подбрани кандидати и само одобрените доставчици се приканват да представят оферти.

Състезателен диалог. Използва се за по-сложни обществени поръчки. Процедурата включва диалог между възлагащия орган и потенциалните доставчици с цел идентифициране и определяне на най-добрия правен и/или финансов модел на проект, който да съответства на нуждите или целите на възлагащия орган.

Състезателна процедура с договаряне. След обявяването на покана за подаване на оферти и извършването на първоначална оценка, възлагащият орган приканва избрания икономически оператор да представи първоначална оферта. След това възлагащият орган провежда преговори по първоначалната и всички следващи оферти, с изключение на последната, с цел да подобри тяхното съдържание.

Процедури на договаряне без публикация могат да бъдат използвани само в някои предварително определени случаи. Възлагащият орган влиза в преговори за възлагане на поръчката с един или повече доставчици.

Партньорство за иновации. Възлагащият орган избира доставчици след публикуване на обявление и използва преговори, за да ги прикани да представят идеи за разработване на иновативна дейност, доставки или услуги, насочени към потребности, за които няма подходящ съществуващ „продукт“ на пазара. Възлагащият орган може да възлага такива партньорства на повече от един доставчик.

¹³ Вж. Годишния преглед за правоприлагането в областта на обществените поръчки за 2013 г., публикуван от ГД „Вътрешен пазар и услуги“ на 1 август 2014 г.

Обхват и подход на одита

14

Сметната палата провери дали Комисията и държавите членки приемат подходящи и ефективни действия за решаване на проблема с грешките при обществените поръчки в областта на сближаването и се опита да отговори на следните въпроси:

- а) Анализирали ли са Комисията и държавите членки проблема с грешките при обществените поръчки в областта на политиката на сближаване?
- б) Предприели ли са Комисията и държавите членки подходящи действия за решаване на проблема и били ли са тези действия ефективни?

15

Одитът обхваща резултатите от одитите на Сметната палата на декларациите за достоверност в периода 2009—2013 г. и взе под внимание действията, предприети от Комисията и държавите членки през периода 2009—2014 г. за решаване на проблема с неспазването на правилата за обществените поръчки.

16

Резултатите от одита се основават на:

- а) анализ на съответната документация на Комисията;
- б) интервюта със служители на Комисията;
- в) анкета сред 115 одитни органа в 27 държави членки (с изключение на Хърватия), отговарящи за оперативните програми по ЕФРР, ЕСФ и КФ, 69 от които са отговорили. Основната цел на анкетата беше да се събере информация относно рамката за обществени поръчки, установените грешки при обществените поръчки, както и превантивните и корективните действия, предприети на национално равнище;
- г) посещения в четири държави членки (Чешката република, Испания, Италия и Обединеното кралство), в одитите на чиито декларации за достоверност от страна на Сметната палата в периода 2009—2013 г. бяха установени голям брой грешки при обществените поръчки;
- д) посещение в Кипър, съсредоточено върху използването на електронните обществени поръчки; и
- е) кратка анкета, изпратена на 28 ВОИ в ЕС, 18 от които са отговорили.

17

Одитът имаше за цел да установи добри практики, където това е възможно, които да се споделят между държавите членки.

18

Констатациите и оценките са изложени в два раздела:

- а) В първия раздел е представено резюме на констатациите от одита на Сметната палата, свързани с обществените поръчки, по отношение на ЕФРР, КФ и ЕСФ през периода 2009—2013 г., и се прави анализ на това дали Комисията и държавите членки имат **солидна аналитична основа** за разбиране на проблема с грешките при обществени поръчки; и
- б) във втория раздел са описани **действията, предприети** както от Комисията, така и от държавите членки през последните години, и където това е възможно, е направена оценка на тяхната ефективност.

Извършва се много ограничен систематичен анализ на грешките при обществените поръчки от страна на Комисията и държавите членки

Неспазването на правилата за обществените поръчки все още е съществен източник на грешки в областта на политиката на сближаване

Какво представлява грешката?

19

Грешка е налице, когато правилата на ЕС и/или националните правила за обществените поръчки не се спазват. За целите на настоящия доклад са разграничени три вида грешки, както е показано в **таблица 1**.

Таблица 1 Типология на грешките, използвана в настоящия доклад, с примери¹

Вид грешка	Описание	Примери
Сериозна	Сериозно нарушение на правилата, водещо до възпрепятстване на конкуренцията и/или възлагане на поръчки на оференти, за които се счита, че не са предложили най-добрата оферта	а) пряко възлагане — възлагане на поръчки без прибягване до процедура за възлагане на обществена поръчка, когато е следвало да има такава; б) възлагане на значителни и/или предвидими допълнителни работи или услуги без прибягване до процедура за възлагане на обществена поръчка, когато е следвало да има такава; в) незаконосъобразни критерии за подбор/избор на изпълнител или тяхното неправилно прилагане, водещо до различен резултат от тръжната процедура.
Съществена	Съществено нарушение на правилата, но въпреки това се счита, че обществените поръчки са били възложени на най-добрите оференти	а) незаконосъобразни критерии за подбор/избор на изпълнител или тяхното неправилно прилагане, което обаче не води до различен резултат от тръжната процедура; б) не всички критерии за подбор/избор на изпълнител са публикувани в тръжната спецификация; в) ограничена конкуренция поради неоправдано прибръзване.
Незначителна	Не толкова сериозни и често формални грешки, които не са оказали неблагоприятно въздействие върху степента на конкуренция	а) публикуване на обявлението за избор на изпълнител по-късно от изисквания срок или непубликуването му; б) непубликуване на такава обявление в Официален вестник на ЕС.

¹ В контекста на декларацията за достоверност на Сметната палата, грешките, описани тук като сериозни, се наричат „количествено измерими“ грешки. Тези грешки участват в изчисленията от Палатата процент грешки. Вж. Годишния доклад на Сметната палата за 2013 г., приложение 1.1 (ОВ С 398, 12.11.2014 г.).

Грешки, установени от Сметната палата при нейните одити на декларациите за достоверност в периода 2009—2013 г.

20

През периода 2009—2013 г., като част от годишната си работа по декларациите за достоверност, Сметната палата провери повече от 1400 операции¹⁴, съфинансирани от бюджета на ЕС чрез ЕФРР, КФ и ЕСФ, включително като направи проверка на процедурите за обществени поръчки, отнасящи се до близо 700 проекта. Грешки, свързани с обществените поръчки, бяха установени при около 40 % от всички тези проекти. Бяха установени общо около 590 грешки. **Фигура 6** показва разпределението на тези грешки според тяхната сериозност.

21

Сериозните грешки представляват 48 % от изчисленията от Сметната палата процент грешки за ЕФРР и КФ и 16 % за ЕСФ за периода 2009—2013 г. Най-голям дял **сериозни** грешки — 70 %, беше установен при ЕФРР. Това отчасти е така, защото програмите по ЕФРР и КФ обикновено включват по-големи инфраструктурни проекти, договорите за които често подлежат на тръжни процедури за обществени поръчки¹⁵. **Приложение II** представя обобщена информация за това как грешките са разпределени между трите фонда: ЕФРР, КФ и ЕСФ.

- 14 По принцип една операция се отнася за един проект. В някои случаи обаче няколко операции могат да се отнасят за един проект.
- 15 Съфинансираните от ЕСФ проекти често включват услуги, като например професионалното образование и обучение, които не попадат напълно в обхвата на директивата (приложение II Б към Директива 2004/18/ЕО, изменено приложение VII към Регламент (ЕО) № 213/2008 на Комисията от 28 ноември 2007 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 2195/2002 на Европейския парламент и на Съвета относно Общия терминологичен речник, свързан с обществените поръчки (CPV), и на директиви 2004/17/ЕО и 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки, във връзка с ревизирането на CPV (ОВ L 74, 15.3.2008 г., стр. 1).

Фигура 6

Разпределение на грешките, установени при одитите на Сметната палата на декларациите за достоверност в периода 2009—2013 г., в областта на политиката на сближаване, според тяхната сериозност



Източник: Европейска сметна палата

22

Грешки бяха установени във всички фази на обществените поръчки, като най-големият дял сериозни грешки беше установен във фазата преди провеждане на тръжна процедура:

- а) във **фазата преди провеждане на тръжна процедура** повечето установени грешки — 71 (82 %) от 87, бяха **сериозни**. В повечето случаи възлагащите органи са избягвали процедурите за възлагане на обществени поръчки, като са възлагали договорите пряко в случаите, когато е следвало да има процедура за обществена поръчка, или като са разделяли договорите на по-малки поръчки, за да се избегне превишаването на праговете,

или като са използвали неподходяща процедура. Много поръчки, които са били възложени пряко по този начин, са включвали предоставяне на услуги, а не извършването на строителни работи (вж. примера в **каре 2**); б) Във **фазата на тръжната процедура** повечето **сериозни** грешки бяха установени при определянето и прилагането на критериите за подбор/избор на изпълнител. Грешките, свързани с изискванията за оповестяване и прозрачност, като цяло представляваха най-големия брой грешки (186 от 587 грешки), една трета от които бяха **съществени** (вж. примера в **каре 3**).

Каре 2

Пример за сериозна грешка, свързана с пълната липса на обществена поръчка

В проект по ЕФРР в **Полша**, чиято цел е да се построи околоръстен път за голям град, възлагащият орган е взел решение да проведе процедура на договаряне с един икономически оператор и да възложи поръчка за „авторски надзор“ от архитекта¹⁶. Следвало е да се използва открита или ограничена процедура, която да позволи състезание между няколко оферента. Стойността на поръчката е около 300 000 евро.

¹⁶ „Авторският надзор“ гарантира точното изпълнение на проекта и спазването на архитектурните, технологичните, стилистичните и конструкционните правила и норми, както и подготовката на документацията за влизането на проекта в действие.

Каре 3

Пример за съществена грешка, свързана с неспазване на изискванията за обявяване и прозрачност



В **Чешката република** при един проект за изграждане на магистрала, за който са били отпуснати приблизително 87 млн. евро по Кохезионния фонд, възлагащият орган не е посочил в обявлението за обществена поръчка минималните изисквания относно техническата компетентност. В резултат на това не са били спазени изискванията за прозрачност и публичност.

© Отдел „Пътища и магистрали“ на Чешката република

в) Във фазата на **управление на договорите** 31 (42 %) от 74-те установени грешки са **сериозни** и се отнасят до изменение или разширяване на обхвата на поръчките, без да е използвана процедура за възлагане на обществена поръчка в случаите, когато това се е изисквало (вж. примера в **каре 4**).

обществените поръчки се дължат на прякото възлагане на обществени поръчки, без да има основание за това, неправилното прилагане на критериите за подбор и избора на изпълнител или липсата на равно третиране на оферентите¹⁷.

17 Специален доклад № 23/2014 г. „Грешки в разходването на средства за развитие на селските райони: какви са причините и какви мерки се предприемат?“ (<http://eca.europa.eu>).

23

В **приложение III** е представена допълнителна информация относно разпределението на грешките през различните фази — преди тръжните процедури, самото провеждане на тръжните процедури и управлението на договорите.

24

Специалният доклад на Сметната палата относно причините за грешките в областта на развитието на селските райони показва сходна картина. Значителен брой грешки при

Каре 4

Пример за сериозна грешка, свързана с изменения на обхвата на договора за поръчка

В **Испания** е била обявена процедура за възлагане на обществена поръчка за изграждането на пречиствателна станция за отпадъчни води, за която са били отпуснати приблизително 33 милиона евро по ЕФРР, като първоначално тя е била проведена и възложена правилно. Впоследствие повече от половината от възложените работи са били заменени с други, включващи различни технологии, материали и количества. Въпреки че целта на проекта и общата цена не са се променили, извършените в крайна сметка работи се различават значително от първоначално възложените. Следователно повече от половината от окончателните работи не са били изпълнени чрез тръжната процедура.

Различни са източниците на грешки при обществените поръчки

Сложност, липса на административен капацитет и недостатъчно планиране

25

Всяка система на обществени поръчки се характеризира с известна сложност. Съществуващото понастоящем ниво на **сложност** на правната и административната рамка обаче се разглежда като проблем. Според 90 % от 69 одитни органа, които отговориха на анкетата, направена за целите на

настоящия одит (вж. точка 16), правната рамка за обществените поръчки в тяхната държава е по-сложна, отколкото трябва да бъде. Респондентите на анкетата отбелязаха, че грешките се дължат главно на големия обем законодателни актове и/или насоки, трудностите при прилагането им на практика и липсата на експертен опит в провеждането на процедури за обществени поръчки. Почти половината от респондентите отбелязаха, че основната област за подобряване на свързаната с обществените поръчки практика би могла да бъде опростяването на процедурите. Вж. **каре 5** за ситуацията в една от държавите членки, посетени при одита.

Каре 5

Проблемът, свързан със сложността и с големия обем законодателни актове: пример от държава членка

Органите в **Италия**, интервюирани за целите на настоящия одит, считат законодателната рамка за обществените поръчки за сложна поради обхвата и задълбочеността на законодателството, както и поради сложността на процедурите, предвидени както за възлагащите органи, така и за дружествата, участващи в тръжните процедури. Освен това основният закон за обществените поръчки в Италия е бил изменян често, което е усложнявало прилагането му. Съгласно органа за борба с корупцията на Италия главните изменения на основните законодателни актове относно обществените поръчки от 2009 г. насам се съдържат в 22 законодателни акта. Големият обем законодателни актове се увеличава чрез въвеждането на специфични за отделните фондове правила за обществените поръчки — например, решението на Министерството на заетостта, в което се определят допълнителни разпоредби относно обществените поръчки за договори под праговете за съфинансирани от ЕСФ проекти. През юни 2014 г. е създадена работна група, съставена от представители на италианските органи и на Комисията, с цел да се постигне опростяване в контекста на транспонирането на директивите на ЕС от 2014 г. в националното законодателство.

26

Липсата на **административен капацитет** се отнася както до непознаването на правилата, така и до липсата на технически опит относно конкретните работи или услуги, които са обект на обществени поръчки. Този проблем засяга не само възлагащите органи, но също и органите, отговарящи за мониторинга на тези

процедури. Опитът на Сметната палата с одита на грешките при обществените поръчки сочи, че проблемите с несъответствието са свързани със слабото прилагане на съществуващите правила¹⁸. Техническите грешки също водят до грешки при обществените поръчки. Вж. **каре 6** за пример от една от държавите членки, посетени при одита.

18 Вж. Становище № 4/2011 на Сметната палата относно Зелената книга на Комисията относно модернизиранието на политиката на Европейския съюз в областта на обществените поръчки (ОВ С 195, 2.7.2011 г., стр. 1) и нейния неотдавнашен Обзорен преглед „Оптимално използване на средствата на ЕС: обзорен преглед на рисковете пред финансовото управление на бюджета на ЕС“, точка 30 и съдържащата се в него отделна информационна брошура относно обществените поръчки, т. 16 (<http://eca.europa.eu>).

27

Недостатъчното планиране на проектите и тръжните процедури също е причина за грешки, особено във фазата на управление на договорите по отношение на изменението или разширяването на обхвата на поръчките.

Директивите на ЕС не винаги са правилно транспонирани от държавите членки

28

Всяка държава членка е длъжна да транспонира директивите на ЕС за обществените поръчки в националното законодателство. Когато Комисията счита, че транспонирането не е в съответствие с директивите или че не се следват основните

принципи, тя може да започне процедура за нарушение¹⁹ и в крайна сметка да отнесе случая до Съда на Европейския съюз. Комисията е констатирала 74 такива процедури в периода 2009—2013 г., 8 от които са били отнесени до Съда на Европейския съюз до края на 2014 г. (вж. **приложение IV** за анализ на тези процедури по държави членки за всяка година). Такова неправилно прилагане/транспониране също може да доведе до грешки (вж. **каре 7** за пример).

¹⁹ Като се има предвид, че в член 258 от ДФЕС нарушението се определя като неизпълнение от дадена държава членка на задължение, произтичащо от Договорите.

Каре 6

Предизвикателства, свързани с административния капацитет: примери от държава членка

В **Италия** рискът при много възлагащи органи да липсва експертен опит се е увеличил поради твърде големия брой на тези органи. Съществуват 40 000 възлагащи органа, а ако се броят всички разходни центрове, броят им е 70 000. По отношение на конкретни категории стоки и услуги най-новите разпоредби на италианското законодателство предвиждат значително намаляване на броя на възлагащите органи, като по този начин експертният опит в сферата на обществените поръчки се концентрира само в няколко възлагащи органа.

Каре 7

Пример за грешки, дължащи се на неправилно транспониране на директивите в националното право

В **Испания** неподходящото отразяване на директивите от 2004 г. в законодателството на Испания е довело до чести грешки, свързани с изменения на поръчките. Поради това испанските органи са решили, че разходите, свързани с измененията на поръчките, вече няма да бъдат допустими за съфинансиране от ЕС. Едва през 2012 г., след изменението на законодателството, някои изменения на поръчките отново са били разглеждани при определени обстоятелства като допустими от испанските органи.

Тълкуването на законодателството понякога е непоследователно

29

Грешките могат да произтичат и от различия в тълкуването на правните разпоредби. Например:

- а) в Чешката република органите докладваха, че различни тълкувания на един и същи въпрос от страна на различни органи — напр. управляващите органи, одитните органи, ВОИ, службите за обществените поръчки, Европейската комисия — са довели до различни резултати от одита и до правна несигурност;
- б) В Италия сред възлагащите органи има различни тълкувания на концепцията за това какво представлява непредвидимо събитие, което би могло да оправдае изменението на даден договор без използването на процедура за възлагане на обществена поръчка. В резултат на това някои национални органи считат, че определени изменения на

договорите са в съответствие с националните правила, докато одитните органи и Комисията считат същите изменения за неправомерни. Грешките, свързани с такива случаи, са много важна причина за финансовите корекции в Италия: в периода 2010—2012 г. стойността на тези корекции е била около 8 милиона евро. По време на одита Италия се опитваше да се справи с този проблем в рамките на своя национален план за действие относно обществените поръчки (вж. точка 65).

Държавите членки понякога усложняват рамката с допълнително регулиране

30

Някои държави членки въвеждат на национално равнище правила, които надминават предвиденото в директивите на ЕС по отношение на някои аспекти на обществените поръчки (вж. **каре 8**).

Капе 8 **Пример за национални правила за обществените поръчки, които излизат извън обхвата на изискванията на директивите на ЕС**

В националното законодателство на **Чешката република** се предвижда ограничение от 20 % по отношение на увеличаването на стойността на дадена поръчка поради непредвидими обстоятелства в сравнение с ограничението от 50 %, предвидено в директивата на ЕС. Въпреки че целта на Чешката република е била увеличаване на прозрачността, някои от нейните икономически оператори и възлагащи органи считат това за ненужно усложнение.

Измамите могат да бъдат причина за грешки в областта на обществените поръчки

31

Според Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИРС) „обществените поръчки са правителствената дейност, която е най-уязвима на прехосване на средства, измама и корупция поради своята сложност, размера на финансовите потоци, които генерира, и тясното взаимодействие между обществения и частния сектор“²⁰.

32

Държавите членки са правнозадължени да докладват на Комисията всяко тримесечие относно всички нередности, надвишаващи 10 000 евро, като посочват случаите, в които подозират наличието на измами²¹. Европейската служба за борба с измамите (OLAF) събира тези данни от името на Комисията в своята Система за управление на нередностите (СУН). Докладваната от държавите членки информация включва всички видове нередности, в т.ч. нередностите, свързани с обществените поръчки. Въз основа на

тази информация Комисията изготвя своя годишен доклад относно защитата на финансовите интереси на ЕС и борбата с измамите²².

33

Относно политиката на сближаване, в периода от 2007 до 2013 г. 38 % от приблизително 12 000 нередности, докладвани от държавите членки на OLAF, са били свързани с обществените поръчки. От докладваните нередности, свързани с обществените поръчки, 2 % са били свързани с измами (вж. **фигура 7**). Някои държави членки докладват на OLAF много малко нередности, които считат за измами. Например в периода 2007—2013 г. Испания и Франция не са докладвали никакви нередности по отношение на обществените поръчки, които да са били свързани с измами.

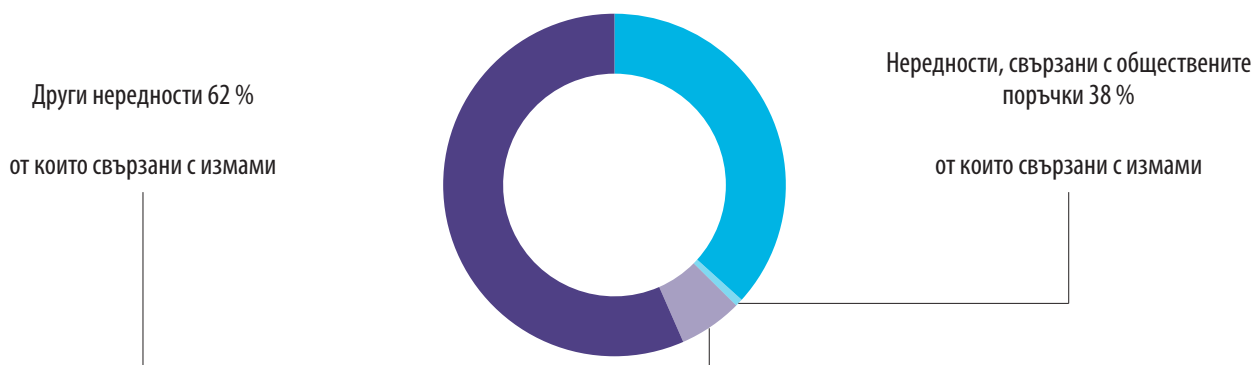
20 ОИРС, Fighting corruption in the public sector: integrity in procurement (Борба с корупцията в обществения сектор: почтеност при обществените поръчки) (www.oecd.org/gov/ethics/integrityinpublicprocurement.htm).

21 Регламент (ЕО) № 1828/2006 на Комисията от 8 декември 2006 г. за определяне на правила за прилагането на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета относно определянето на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и на Регламент (ЕО) № 1080/2006 на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския фонд за регионално развитие, член 28.

22 Вж. SWD(2014) 244 окончателен от 17 юли 2014 г. 'Statistical evaluation of irregularities reported for 2013 Own Resources, Natural Resources, Cohesion Policy, Pre-accession and Direct expenditure' („Статистическа оценка на нередностите, докладвани през 2013 г. за собствените ресурси, природните ресурси, политиката на сближаване, предприєдинителната помощ и преките разходи“), стр. 67, документ, придружаващ COM(2014) 474 окончателен от 17 юли 2014 г. „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз — борба срещу измамите — Годишен доклад за 2013 г.“

Фигура 7

Нередности, докладвани от държавите членки на OLAF от името на Комисията чрез СУН за програмния период 2007—2013 г.



Източник: OLAF.

34

Сметната палата информира OLAF относно всеки проект, за който подозира, че е бил засегнат от измами. Палатата е информирала OLAF за 17 такива проекта, 6 от които са свързани с обществени поръчки, в резултат на работата си по своята декларация за достоверност в областта на политиката на сближаване относно периода 2009—2013 г. OLAF е започнала разследване на 10 от 17-те проекта, 5 от които са свързани с обществени поръчки.

Не е възможно да се извърши цялостен анализ на грешките в държавите членки поради липсата на съгласувани данни...

35

Сметната палата също така се опита да определи дали естеството, сериозността и причините за грешките при обществените поръчки в областта на сближаването са били подробно анализирани от Комисията и държавите членки. Редовното извършване на такъв анализ относно причините, поради които възникват грешките при обществените поръчки, е необходимо, за да се даде възможност на Комисията и държавите членки да изготвят и да прилагат ефективно мерки за коригиране и предотвратяване на тези грешки.

36

Данните, свързани с грешките при обществените поръчки в държавите членки, често са разпръснати в няколко институции. Освен това те не се споделят систематично с други институции на територията на същата държава членка, които въпреки че не участват пряко в управлението на ЕФРР, ЕСФ и КФ, имат известно отношение към тяхното прилагане — например институциите, които участват в изготвянето на законодателството за обществените поръчки. Това увеличава риска държавата членка да не разполага с пълна картина на тенденциите и проблемите, която би могла да послужи като източник на информация при подготвянето на превантивни действия. За справяне с този риск в Италия, Чешката република и Обединеното кралство са създадени междуведомствени работни групи (вж. точка 82).

37

Респондентите в анкетата сред одитните органи откриха проблеми, подобни на тези, които се съдържат в анализа на Сметната палата на собствените ѝ данни относно вида и сериозността на грешките при обществените поръчки (вж. точка 20). За да формират своето мнение обаче държавите членки са извършили само много ограничен системен и задълбочен анализ на грешките при обществените поръчки. Въпреки че 60 от 69 одитни органа, които отговориха на анкетата, заявяват, че анализират грешките при обществените поръчки, едва 14 бяха в състояние да предоставят структурирани данни относно установените през последните години грешки при обществените поръчки. Половината от тях са от Италия, а останалите са от Белгия, Латвия, Литва, Нидерландия и Испания.

Констатации и оценки

38

В четирите посетени държави членки Сметната палата установи, че:

- а) органите на държавите членки, които осъществяват политиката на сближаване, рядко са изследвали основните причини за грешките;
- б) само в Италия е извършен анализ, съсредоточен конкретно върху грешките при обществените поръчки. Националният координационен орган на одитните органи е анализирал основния източник на грешки в Италия, а именно изменението на договорите и допълнителните работи.

39

Поради липса на достатъчно подробни и съгласувани данни за естеството и степента на грешките при обществените поръчки в държавите членки не е възможно да се извърши цялостен надежден анализ на първопричините на национално и европейско равнище.

40

ВОИ на 18 от 28-те държави членки отговори на въпроса в анкетата на Сметната палата (вж. точка 16) относно това дали възприемат процедурите за обществени поръчки, финансирани само с национални средства, като по-малко или повече податливи на грешки в сравнение с процедурите, съфинансирани със средства от ЕС, или считат, че няма съществена разлика. От тях:

- а) 13 посочиха, че „не съществува съществена разлика“ в сравнение с процедурите, съфинансирани със средства от ЕС;

- б) 2 посочиха, че процедурите за обществени поръчки, финансирани само с национални средства, са по-податливи на грешки, отколкото процедурите по възлагане на обществени поръчки, съфинансирани и със средства от ЕС;
- в) 3 посочиха, че не могат да коментират, тъй като не са сравнявали констатациите относно грешките или не разполагат с надежден показател за вероятността от грешка, защото техните одити са свързани главно с националното финансиране на възложените обществени поръчки.

... но в посетените държави членки има признаци, че данните започват да се събират по-систематично

41

В четирите държави членки, посетени при настоящия одит:

- а) три държави членки — Италия, Чешката република и Испания — са създали бази данни през последните години (вж. **каре 9**). Тези бази данни биха могли да улеснят извършването на по-цялостен и редовен анализ, като по този начин се задълбочи разбирането на грешките при обществените поръчки като основа за разработването на подходящи мерки за справяне с проблемите (вж. точка 89);
- б) В Обединеното кралство все още не беше създадена такава база данни. Управляващият орган на ЕФРР за Англия е предвидил включването на подробна информация за грешките при обществените поръчки в своята управленска информационна система за програмния период 2014—2020 г.

Използване на структурирани бази данни за грешки при обществените поръчки в държавите членки

В **Италия** координиращият орган на ЕФРР и одитните органи на ЕСФ са допълнили своята обща база данни за одити с данни за вида на всички грешки при обществените поръчки. В базата данни се съдържат всички такива грешки, установени от 2010 г. насам. За всеки вид грешка и за всеки одитен орган в базата данни се посочва броят на установените грешки и съответните финансови корекции на тези грешки. Италианската сметна палата използва своята база данни с нередностите и като инструмент за оценка на риска в областта на обществените поръчки.

В **Чешката република** от 2013 г. одитният орган вписва своите констатации по отношение на обществените поръчки в структурирана база данни, която използва за извършване на анализ, и споделя резултатите с други институции.

В **Испания** базата данни на одитния орган съдържа данни за грешките при обществените поръчки, установени от него от началото на програмния период 2007—2013 г. При все това, към момента на извършване на настоящия одит, тази база данни все още не беше използвана за задълбочен анализ на естеството на грешките.

Комисията все още не анализира изчерпателно и систематично грешките при обществените поръчки

42

Сметната палата провери дали Комисията е събираща данни и е изграждала бази данни, за да улесни анализа на грешките при обществените поръчки.

43

ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“ следи ключовите показатели относно използването на обществените поръчки в държавите членки, като използва базата данни TED, например дела от БВП, който е обект на тържни процедури, или публичните средства в държавите членки, които са разходвани за обществени поръчки съгласно правилата на ЕС (вж. точка 8).

44

ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ получават

информация за грешките при обществените поръчки в областта на разходването на средства за политиката на сближаване от следните четири основни източника:

- а) годишните доклади относно контрола, представяни на Комисията от одитните органи на държавите членки²³. Информацията за грешките при обществените поръчки обаче не се предоставя по начин, който да позволи на Комисията да извърши цялостен анализ на тези грешки
- б) собствените одити на Комисията, при които естеството, сериозността и причините за грешките при обществените поръчки се анализират за проектите, съфинансирани от ЕФРР/КФ и ЕСФ;
- в) двустранните срещи с национални органи, по-специално с одитни органи; и
- г) одитите, извършени от Сметната палата като част от ежегодната ѝ работа по декларациите за достоверност.

23 Вж. Специален доклад № 16/2013 „Преглед на прилагането на модела за „единен одит“ и използването от страна на Комисията на работата на националните одитни органи в областта на сближаването“, (<http://eca.europa.eu>).

Констатации и оценки

45

До момента Комисията е извършила един хоризонтален анализ (май 2011 г.), съсредоточен върху грешките при обществените поръчки.²⁴ При този анализ, направен от ГД „Регионална и селищна политика“, са използвани собствените одити на Комисията и тези, извършени от Сметната палата, и той показва общите тенденции в грешките, открити при ЕФРР и Кохезионния фонд — ЕСФ не е бил включен — в периода 2007—2010 г. Оттогава насам нито ГД „Регионална и селищна политика“, нито ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ е направила такъв анализ.

46

Въпреки че Комисията разполага с определено количество налични данни относно грешките при обществените поръчки в областта на политиката на сближаване, тя все още не е разработила надеждна всеобхватна база данни за всички грешки при обществените поръчки. ГД „Регионална и селищна политика“ има създадена база данни, която включва подробна информация за повечето констатации от одита относно ЕФРР и КФ, включително относно обществените поръчки. Тя обаче обхваща само 2010 г. и 2011 г.

47

ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ счита, че разработването на специална база данни за грешките при обществените поръчки при ЕСФ не е целесъобразно поради по-слабия ефект, който тези грешки имат при ЕСФ в сравнение в ЕФРР и КФ (вж. също точка 21). Поради това тя не е извършвала хоризонтален анализ и не планира да създаде база данни на грешките при обществените поръчки за ЕСФ.

48

Наличието на база данни за нередности, включително за такива, възникващи при обществените поръчки, би било ценен актив за Комисията, за да добие представа за естеството, степента и причините за грешките, така че действията, които предприема, да могат да бъдат насочвани или адаптирани според необходимостта. От 2008 г. насам OLAF поддържа база данни, наричана Система за управление на нередностите (СУН). Чрез тази система държавите членки съобщават на OLAF информация за нередностите (вж. точка 33). Данните в СУН относно нередностите в областта на обществените поръчки обаче не позволява пълноценен анализ на естеството, обхвата или причините за грешките. При изготвянето на своите доклади за 2011 г. Комисията не е използвала СУН за анализ на грешките при обществени поръчки в държавите членки. След този момент Комисията никога не е използвала данните, докладвани от държавите членки чрез СУН, за анализ на грешките в областта на обществените поръчки.

24 'Working Document prepared by DG Regional Policy on the main audit findings regarding application of public procurement rules in Member States found in projects co-financed by ERDF and the Cohesion Fund under cohesion policy' („Работен документ, изготвен от ГД „Регионална политика“, относно основните констатации от одита, свързани с прилагането на правилата за обществените поръчки в държавите членки, установени в проектите, съфинансирани от ЕФРР и Кохезионния фонд в рамките на политиката на сближаване“) (СС/2011/08 EN), не е публично достъпен. Резултатите от този анализ са използвани отново в работния документ на Комисията „Analysis of errors in cohesion policy for the years 2006-2009 – actions taken by the Commission and the way forward“ („Анализ на грешките в политиката на сближаване през периода 2006-2009 г. — действия, предприети от Комисията, и пътят напред“), SEC(2011)1179, публикуван на 5 октомври 2011 г.

Комисията и държавите членки са започнали да предприемат действия за решаване на проблема, но остава още много да се направи

49

Сметната палата имаше за цел да определи дали Комисията и държавите членки са предприели подходящи действия за решаване на проблема с грешките при обществените поръчки в областта на политиката на сближаване. Тези действия по принцип могат да бъдат или превантивни по своя характер — мерки, насочени на първо място към възпрепятстване на възникването на грешки, или корективни по своя характер — целящи да ограничат въздействието на установените грешки върху бюджета на ЕС. Подходящите превантивни действия в този контекст могат да бъдат законодателни действия, т.е. отнасящи се до създаването и прилагането на правни разпоредби, или действия, свързани със системата за управление и контрол, като например мерки за подобряване на административния капацитет, които не включват законодателен елемент.

50

В тази част от доклада се посочват, и където е възможно се оценяват, действията, предприети от Комисията и от четирите държави членки, посетени по време на одита.

Предприетите от Комисията действия от 2010 г. насам са насочени към общите проблеми

51

Още през 2006 г. в своите доклади и становища Сметната палата посочи конкретни проблеми със спазването на правилата на ЕС и националните правила за обществените поръчки в областта на сближаването²⁵. Вземайки предвид изводите от дейността си през предходните години²⁶, през 2010 г. и 2011 г. Комисията е започнала да разработва конкретни действия, насочени към преодоляването на общите проблеми.

52

Фигура 8 показва развитието на действията на Комисията от 2010 г. насам.

25 Вж. например Годишния доклад на Сметната палата относно изпълнението на бюджета за финансовата 2006 година (ОВ С 273, 15.11.2007 г.), Годишния доклад на Сметната палата относно изпълнението на бюджета за финансовата 2008 година (ОВ С 303, 9.11.2010 г.), Становище № 1/2010 „Подобряване на финансовото управление на бюджета на Европейския съюз — рискове и предизвикателства“, точка 6 (<http://eca.europa.eu>).

26 При работата си по проблемите на обществените поръчки в областта на сближаването преди 2010 г. Комисията е предприела ad-hoc корективни мерки, в т.ч. финансови корекции, насочени към конкретни държави членки, и изготвяне на насоки за прилагането на финансови корекции от държавите членки по отношение на грешките в обществените поръчки.

Действия на Комисията: Основни развития през последните години

2010/2011 г.

- Комисията започва да **преработва директивите за обществените поръчки**.
- ГД „Регионална и селищна политика“ изготвя **работен документ**, в който се анализират грешките при обществените поръчки в държавите членки при ЕФРР и Кохезионния фонд.
- **Финансовите корекции и прекъсванията на плащанията** от страна на Комисията в областта на политиката на сближаване продължават.
- Предложението на Комисията за регламент за периода 2014—2020 г.

2012/2013 г.

- **Предварителните условия** във връзка с обществените поръчки бяха включени в приетия регламент за европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове) за периода 2014—2020 г.
- ГД „Регионална и селищна политика“ създава вътрешен екип, който да осигурява подкрепа за административния капацитет на държавите членки.
- ГД „Вътрешен пазар и услуги“ започва **ориентиран към действия подход** спрямо системите за възлагане на обществени поръчки на държавите членки, за да допълни процедурите за нарушения.
- Вътрешна работна група на Комисията **разработва план от 12 точки**, включващ редица действия.
- **Финансовите корекции и прекъсванията на плащанията** от страна на Комисията в областта на политиката на сближаване продължават.
- Решение на Комисията относно насоките за финансовите корекции от страна на Комисията по отношение на разходите, финансирани от Съюза в рамките на споделеното управление, в случаите на неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки.

2014 г.

- Регламентът за **ЕСИ фондовете** за периода 2014—2020 г. с **предварителните условия** във връзка с обществените поръчки влиза в сила с краен срок края на 2016 г.
- **Бяха приети нови директиви за обществените поръчки**, които трябва да бъдат транспонирани в националното законодателство до 18 април 2016 г.
- Директорите на ГД „Регионална и селищна политика“ одобряват вътрешния план за действие, изготвен от вътрешната работна група.
- **Комисията** публикува насоки за това как да се избягват грешките при обществените поръчки.
- ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“ съсредоточава ресурсите си върху **малък брой държави членки, за да им помогне да подобрят управлението на обществените поръчки**.
- **Финансовите корекции и прекъсванията на плащанията** от страна на Комисията в областта на политиката на сближаване продължават.
- **Внедрява се** разработеният от Комисията **ИТ инструмент за извличане на информация ARACHNE**.

53

През 2010 г., като подготовка за предлагането на нови директиви за обществените поръчки, Комисията осъществи цялостна оценка на въздействието и ефективността на законодателството на ЕС в областта на обществените поръчки²⁷, както и обществена консултация²⁸. Сметната палата публикува становище като принос към дебата относно преразглеждането на директивите²⁹ (вж. също точка 67).

54

Специално в областта на политиката на сближаване, през 2011 г. Комисията:

- а) публикува своето предложение за регламент за европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове) за периода 2014—2020 г., което включва, наред с другото, предварителни условия във връзка с рамките за обществени поръчки на държавите членки (вж. точка 62)³⁰;
- б) завърши изготвянето на работен документ, в който бяха анализирани грешките при обществените поръчки и бяха набелязани някои действия, които биха могли да бъдат предприети (вж. точка 45). Този документ не съдържа план за действие;
- в) приложи в по-голяма степен финансови корекции и прекъсвания на плащанията; и
- г) организира семинари за обучение в четири държави членки.

План за действие относно обществените поръчки, въведен от Комисията през 2013 г.

55

В началото на 2013 г. ГД „Регионална и селищна политика“ създаде специална вътрешна структура, наричана „експертен център за изграждане на административен капацитет“, чиято цел е да увеличи усвояването на средства от структурните фондове на ЕС чрез подобряване на административния капацитет на държавите членки. Един от аспектите в рамките на компетентност на тази структура е решаването на проблемите, свързани с капацитета за ефективно осъществяване на процедурите за възлагане на обществени поръчки.

56

Приблизително по същото време Комисията създаде вътрешна техническа работна група, наречена „Подобряване на обществените поръчки, свързани с управлението на ЕСИ фондове“, която проведе първата си среща през септември 2013 г.³¹ През януари 2014 г. на редовно заседание на старши служители на ГД „Регионална и селищна политика“ е одобрен план за действие, изготвен от групата, включващ списък с 12 законодателни действия, които да бъдат изпълнени от Комисията и които бяха насочени към подобряване на административния капацитет в държавите членки. Планът включваше действията, които вече са в процес на изпълнение от Комисията, заедно с идеи за нови действия, които Комисията би могла да предприеме. В **таблица 2** са посочени действията и е показано състоянието на изпълнение на всяко от тях в края на 2014 г.

- 27 Обхващаща най-вече разходите и ефективността на процедурите за възлагане на обществени поръчки, въпросите на трансграничните поръчки, достъпа на МСП до пазарите на обществени поръчки и стратегическото използване на обществените поръчки в Европа.
- 28 Въз основа на COM(2011) 15 окончателен от 27 януари 2011 г. „Зелена книга относно модернизирването на политиката на ЕС в областта на обществените поръчки — Към по-ефективен европейски пазар на обществените поръчки“.
- 29 Становище № 4/2011.
- 30 COM(2011) 615 окончателен от 6 октомври 2011 г. — „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство, обхванати от общата стратегическа рамка, и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006“. Регламент, основан на това предложение, беше приет от Европейския парламент и Съвета през 2013 г. (Регламент (ЕС) № 1303/2013).
- 31 В техническата работна група участваха длъжностни лица от трите основни генерални дирекции (ГД „Регионална и селищна политика“, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Вътрешен пазар и услуги“), както и от Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ГД „Морско дело и рибарство“, като групата се председателстваше от длъжностно лице от ГД „Регионална и селищна политика“, обикновено от ръководителя на структурата, отговаряща за екипа на експертния център. Работната група продължава да се среща и към момента на изготвяне на настоящия доклад е провела общо 10 срещи.

Таблица 2

Вътрешен план за действие на Комисията относно обществените поръчки, одобрен от директорите на ГД „Регионална и селищна политика“ през януари 2014 г.

Действия	Описание	Състояние към края на 2014 г.	
Краткосрочни	1	Преглед/анализ на текущите постижения на държавите членки по отношение на изграждането на капацитет, включително оценка на извършените дейности, добри примери	Открити са обществени поръчки за набиране на експерти
	2	Събиране и анализ на доказателства и показатели относно изпълнението на обществените поръчки, които да се използват като информация при преговорите относно предварителните условия	Събрана е информация по време на преговорите относно предварителните условия във връзка с обществените поръчки, изготвена е таблица за оценка, показваща изпълнението на предварителните условия във връзка с обществените поръчки от страна на държавите членки
	3	Изготвяне и разпространение на практически насоки „Как да избягваме често срещаните грешки“	Изготвени са обяснителни бележки
	4	Планове за действие за всяка отделна държава за държавите членки, в които са били установени слабости	Работа на ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“ с четири държави членки
	5	Обучение/насоки как да се изготвят и проследяват плановете за действие	Да бъде свързано с действие 1
Средносрочни	6	Подготовка за изготвяне на нови директиви за обществените поръчки чрез провеждане на обучение на управляващите органи, включително 10 семинара за борба с корупцията	Ad hoc презентации от ГД „Вътрешен пазар и услуги“ в държавите членки
	7	Инициатива за прозрачност срещу корупцията	В процес на подписване е договор за първата пилотна фаза
	8	Оценка на текущите практики и необходимостта от професионално обучение и квалификации в областта на обществените поръчки за лицата, управляващи фондовете	В момента се провежда вътрешна подготовка
	9	Целенасочено подпомагане на конкретни държави членки чрез „учене чрез практика“, побратимяване или друг вид експертна подкрепа	В пилотна фаза, стартира понастоящем
10	Анкета за това как обществените поръчки могат да се използват като стратегически инструмент, напр. електронни обществени поръчки	Все още не е започната	
Дългосрочни	11	Системи за управление на качеството на обществените поръчки (преглед на опита и оценка на обхвата с цел разработване на стандарти за целия ЕС за европейските структурни и инвестиционни фондове)	Все още не са въведени
	12	Ръководство към насоките (изследване на причините, поради които някои насоки не подобряват резултатите)	Все още не е изготвено

Източник: Европейска комисия, Европейска сметна палата.

57

Планът за действие е първи опит за обединяване на законодателните действия по един съгласуван начин. От 12-те действия в плана осем все още не бяха изцяло изпълнени в края на 2014 г., като или бяха на етап подготовка, или предстоеше те първа да бъдат започнати. Три действия са изцяло изпълнени:

- а) събиране и анализ на доказателства и показатели относно изпълнението на обществените поръчки, които да се използват като информация при преговорите относно предварителните условия (действие 2);
- б) обяснителни бележки за това как да се избягват често срещаните грешки при проектите, финансирани от европейските структурни и инвестиционни (ЕСИ) фондове (действие 3), предоставящи изчерпателен материал за лицата, които ги използват на практика; и
- в) провеждане на обучение за борба с корупцията за управляващите органи в 10 държави членки като част от подготвителната работа по новите директиви за обществените поръчки (действие 6).

58

Създаването на работната група и плана за действие предполага подобряване на координацията в рамките на Комисията. Въпреки това:

- а) планът за действие е одобрен само от една служба на Комисията (ГД „Регионална и селищна политика“), но не и от другите генерални дирекции, участващи в работната група. Той не е публикуван от Комисията, така че прозрачността, ангажираността и отговорността за плана е ограничена;
- б) работната група беше създадена на работно равнище — на равнището на техническия персонал — в рамките на Комисията.

59

Тъй като повечето действия все още не са изцяло изпълнени, въздействието на плана за действие не може да бъде оценено на този етап.

60

От гореизложеното се вижда идентифицирането на някои законодателни въпроси и потенциалния напредък по тях. Но то също така сочи, че Комисията все още не е показала координирано ръководство на високо равнище по този въпрос.

Ако се прилага правилно, новото законодателство има потенциала да спомогне за решаване на проблема с грешките при обществените поръчки

Регламентът за ЕСИ фондове за периода 2014—2020 г. и предварителните условия

61

С новата правна рамка за европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014—2020 г. се въвеждат предварителни условия. Това са условия, основани на предварително определени критерии, които се считат за необходими предпоставки за ефективното и ефикасно използване на подкрепата от Съюза,

уредена със споразуменията за партньорство. Системата за обществени поръчки на дадена държава членка е една от областите, за които са включени такива условия (вж. **фигура 9**). От държавите членки се изискваше да направят самооценка на това как и дали отговарят на условията³², както и да включат резюме от нея в споразуменията за партньорство, които представиха през 2014 г. Ако Комисията счита, че дадена държава членка не е изпълнила до 31 декември 2016 г. определените условия, Комисията може да спре плащанията към държавата членка³³.

32 Член 2, точка 33), член 19 и приложение XI от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

33 Член 19 от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

Фигура 9

Критерии относно предварителните условия във връзка с обществените поръчки



Източник: Приложение XI към Регламент (ЕС) № 1303/2013.

62

Според Комисията въвеждането на предварителни условия има потенциала да намали грешките и да подобри обществените поръчки, тъй като то предоставя стимул за държавите членки да въведат стабилна правна и административна рамка за обществените поръчки. Ефективността на този потенциално мощен инструмент зависи обаче от това дали държавите членки ще изпълнят условията до края на 2016 г., а ако случаят не е такъв — от това дали Комисията установява и оценява несъответствията и дали спира плащанията съобразно с това.

63

Когато преценява дали да спре плащанията към държавите членки, е възможно Комисията да бъде раздвоена между две цели: от една страна, подобряване на системите за обществени поръчки и от друга страна, насърчаване на усвояването на средствата на ЕС от страна на държавите членки³⁴.

64

В началото на 2015 г. 12³⁵ от 28-те държави членки все още не бяха изпълнили условията във връзка с обществените поръчки. Това включва две от четирите държави членки, посетени при настоящия одит, Италия и Чешката република, като и двете са изготвили планове за действие.

65

Въвеждането на предварителни условия, свързани с обществените поръчки, е улеснило опитите на ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“ да работи съвместно с държавите членки, които срещат известни проблеми с обществените поръчки. Това е така, защото държавите членки осъзнават, че трябва да отговорят на предварителните условия и са отворени към получаването на подкрепа от ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“. ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“ е избрала държавите членки — четири от тях към момента на одита³⁶, като е използвала основан на риска целеви подход, въз основа на редица критерии, и като е взела под внимание човешките ресурси на службите на Комисията (вж. **каре 10**). Комисията посочи, че за държавите членки, които не са изпълнили предварителните условия, приоритетът до края на 2016 г. е да се потърси начин за ефикасно изпълнение на договорените планове за действие, а не да се прибягва до прилагане на корективни действия и евентуални процедури за нарушение.

66

След това ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“ осигурява подкрепа чрез редица мерки, например работни групи за разработване на цялостна стратегия за обществените поръчки. Координирането на такива действия, предприети от различните служби на Комисията, е важно предвид потенциалното напрежение, посочено по-горе (точка 63).

34 Такива случаи на напрежение и преди са били отбелязвани от Сметната палата. Вж. Годишния доклад на Сметната палата за 2011 г., точка 5.23 (ОВ С 344, 12.11.2012 г.) и „Оптимално използване на средствата на ЕС: обзорен преглед на рисковете пред финансовото управление на бюджета на ЕС“, стр. 54, точка 5, буква а), публикуван на 25 ноември 2014 г. (<http://eca.europa.eu>).

35 България, Чешката република, Гърция, Хърватия, Италия, Латвия, Унгария, Малта, Полша, Румъния, Словения и Словакия.

36 България, Гърция, Италия и Румъния.

Критерии на ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“ за насочване на усилията ѝ към определени държави членки

- висок процент на грешки при обществените поръчки в разходването на средства на ЕС;
- неизпълнение на предварителните условия във връзка с обществените поръчки;
- систематична неефективност по отношение на обществените поръчки;
- жалби, получени от Комисията, за предполагаеми нарушения на правото на ЕС;
- процедури за нарушение или действия преди откриването на процедури за нарушение;
- процент на съдебните спорове; и
- готовност на държавите членки да установят партньорство с Комисията.

Новите директиви за обществените поръчки трябва да бъдат приложени до април 2016 г.

67

Новият законодателен пакет беше публикуван на 28 март 2014 г. и се състои от три директиви: 2014/24/ЕС³⁷ и 2014/25/ЕС³⁸, които отменят или изменят предишни директиви, и 2014/23/ЕС³⁹, която въвежда нови изчерпателни правила за концесии. Крайният срок за прилагане от държавите членки, с малко изключения, е 18 април 2016 г. Независимо от това, директивите вече са от значение за тълкуването на разпоредбите.

68

Новите директиви за обществените поръчки имат за цел да осигурят ефективното функциониране на вътрешния пазар, да повишат ефективността на разходването на публични средства, да улеснят участието на малките и средните предприятия и да дадат възможност за по-добра подкрепа на общи, публични цели, чрез обществените поръчки.

37 Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО (ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 65).

38 Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги, и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО (ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 243).

39 Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за възлагане на договори за концесия (ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 1).

69

Комисията е заявила, че по-специално новите изисквания за докладване и мониторинг от страна на държавите членки пред Комисията „следва да спомогн[ат] за намаляване на грешките, причинени от неправилното прилагане на правилата за обществените поръчки при управлението на средства от ЕС“⁴⁰. Чрез кодифицирането на съществуващата съдебна практика новите директиви за обществените поръчки предоставят по-голяма правна сигурност и правят обществените поръчки по-достъпни за лицата, които ги използват на практика. По този начин те имат потенциала да

спомогнат за предотвратяването на някои грешки, например по отношение на използването на опита и квалификацията на персонала като критерии за избор на изпълнител, както и по отношение на дефинирането на конфликтите на интереси. Промените в правната рамка могат в някои случаи да доведат и до нови видове грешки. В **каре 11**⁴¹ е представен анализ на избрани промени по отношение на обществените поръчки за строителство и услуги и на потенциала им да решат проблема с грешките при обществените поръчки в областта на политиката на сближаване.

40 Европейска комисия, Съобщение за медиите (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-20_fr.htm?locale=fr).

41 Становище № 4/2011 на Сметната палата

Каре 11

Анализ на подбрани промени, въведени в новата директива за обществените поръчки за строителство и услуги

Въвеждане на нова процедура, партньорство за иновации, в допълнение към съществуващата състезателна процедура с договаряне (вж. **каре 1**). Новият подход, отличаващ се с по-голяма гъвкавост на договарящите органи, може да доведе до по-малко процедурни грешки в случаи, при които откритите и ограничените процедури не са подходящи. Въпреки това е възможно прилагането и одитирането на прозрачността, както и недискриминацията и равното третиране да станат по-трудни.

Възможност за използване на социалните и екологичните аспекти като критерии за избор на изпълнител. Посетените при настоящия одит органи в държавите членки изразиха опасения относно риска новото законодателство да въведе някои нови усложнени елементи, като включване на нови критерии за избор на изпълнител и условия за изпълнение на поръчките, свързани със социални и екологични въпроси. Обществените поръчки, основани на тези аспекти, могат да представляват предизвикателство за възлагащите органи с оглед на осигуряването на прозрачна и недискриминационна процедура. Натрупването на опит, свързан с определянето на законни и подходящи критерии за избор на изпълнител и условия за изпълнение на поръчките в системите на държавите членки може да отнеме време.

Нов правен инструментариум, насочен към изменението на договорите. Въведена е по-голяма гъвкавост, която при специфични обстоятелства позволява изменение на договорите без използването на нова процедура за възлагане на обществени поръчки. Има вероятност възникването на грешки, свързани с изменението на договорите, да намалее. Тези промени обаче няма да се справят с грешки, дължащи се на лоша подготовка на проектите, което води до необходимост от изменения на по-късен етап.

Точно определяне на максималната стойност на референтните дейности Като определят, че минималният годишен оборот не може да бъде повече от два пъти прогнозната стойност на дадената поръчка, освен в надлежно обосновани случаи, възлагащите органи може да допускат по-малко грешки, определяйки незаконосъобразни критерии за подбор.

Въвеждане на нов режим за определени услуги като здравни, образователни и социални услуги, при които стойността на поръчката е над 750 000 евро. При този режим държавите членки ще определят свободно националните правила, при условие че спазват общите принципи, посочени в Договора за ЕС и изискванията на Директивата, по-конкретно изискванията, свързани с прозрачността. В зависимост от правилата, определени от държавите членки, и тяхната сложност, грешките, свързани с услугите в сферата на обучението и образованието, съфинансирани от ЕСФ, биха могли да се увеличат.

Констатации и оценки

70

Само 40 % от одитните органи, които отговориха на анкетата, изразиха мнение, че новите директиви могат да помогнат за намаляване на грешките, по-специално по отношение на избора на процедура за възлагане на обществена поръчка, публикуване на поканата за представяне на предложения, определяне на критерии за подбор или оценяване на офертите (вж. анализа на грешките в точка 22).

71

ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“ вече е предоставила съвети за това как да се транспонират новите директиви в националното законодателство. Това е било направено главно чрез участие в срещи, но също така и чрез организиране на специфични тематични сесии за националните експерти.

72

В крайна сметка ефектът на тези характеристики в новия законодателен пакет, от гледна точка на намаляването на случаите на нередности, ще зависи от това как те са приложени в държавите членки.

Нови задължения за докладване

73

Новите директиви въведоха нови изисквания за мониторинг и докладване. Тези нови задължения включват следното⁴²:

- a) Всяка държава членка трябва да представи на Комисията, за първи път през април 2017 г., а след това на всеки три години⁴³, доклад от мониторинга, включващ:
 - i) информация за най-честите източници на погрешно прилагане или на правна несигурност; и
 - ii) информация за предотвратяването, откриването и адекватното докладване на случаите на измами, корупция, конфликт на интереси и други сериозни нередности, свързани с обществените поръчки.
- б) Въз основа на докладите на държавите членки Комисията редовно публикува доклад относно прилагането на националните политики за обществените поръчки и свързаните с тях най-добри практики в рамките на вътрешния пазар.

74

Ако бъдат приложени правилно, тези нови изисквания за държавите членки за докладване и мониторинг биха могли да предоставят много по-добра информация на Комисията за това как правилата на ЕС за обществените поръчки се прилагат на практика.

42 Членове 83—85 от Директива 2014/24/ЕС.

43 Първият от тези доклади трябва да бъде представен до април 2017 г.

Държавите членки съсредоточават вниманието си върху проверките от първо ниво и едва наскоро започнаха да предприемат превантивни действия

Корективни действия, предприети от държавите членки и/или Комисията

75

Грешките при обществените поръчки, които възникват на равнището на бенефициентите, могат и следва да бъдат откривани и коригирани от органите на държавите членки преди те да подадат искания за плащане до Комисията. Това са така наречените „проверки от първо ниво“ и са свързани с:

- а) проверки, извършвани от управляващите органи на държавите членки на исканията за плащане на бенефициентите; и
- б) проверки, извършвани от сертифициращите органи на държавите членки, в т.ч. проверки на информацията, докладвана от управляващите органи.

76

Както вече беше отбелязано от Сметната палата⁴⁴ и от Комисията в нейните собствени одити, проверките от първо ниво на държавите членки все още са недостатъчно ефективни. Резултатът от това е, че държавите членки представят на Комисията разходи за възстановяване от бюджета на ЕС за проекти, засегнати от грешки при обществените поръчки.

77

Ако Комисията установи грешки при обществените поръчки, след като искането за плащане вече ѝ е било представено, тогава Комисията:

- а) може да наложи финансови корекции по отношение на засегнатите отделни проекти; или
- б) ако Комисията счете, че би било невъзможно да провери всички свързани с това поръчки, тя може да наложи корекция с фиксирана ставка на равнището на оперативната програма (или на една или няколко приоритетни оси).

78

За да осигури съгласуван подход за такива финансови корекции, Комисията е разработила насоки за определяне на размера на финансовите корекции, които трябва да се прилагат в случаите на неспазване на правилата за обществените поръчки⁴⁵. От 2013 г. това е кодифицирано като решение на Комисията и следователно е задължително за всички служби на Комисията, отговарящи за съвместното управление.

79

Когато прецени, че системите за управление и контрол на държавите членки са слаби, и с цел да гарантира, че държавите членки предприемат необходимите действия за тяхното подобряване, Комисията прекъсва сроковете за плащане. По време на тези прекъсвания не се извършват плащания от бюджета на ЕС за дадената ОП. Системата за управление и контрол на обществените поръчки може да попадне в този обхват (вж. примерите в **каре 12** и **каре 13**).

44 Годишен доклад на Сметната палата относно изпълнението на бюджета за финансовите 2012 г. и 2013 г.

45 СОСОФ 07/0037/03 – 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, 29.11.2007 г.; Решение на Комисията С(2013) 9527 окончателен от 19.12.2013 г. за установяване и одобряване на насоките за определяне на финансовите корекции от страна на Комисията по отношение на разходите, финансирани от Съюза в рамките на споделеното управление, в случаите на неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки.

Каре 12

Пример за прекъсване на плащанията

По време на одит, проведен от одитния орган в **Испания** през 2011 г., е било установено, че процедурите за възлагане на договори, прилагани от управителя на летища и вертолетни площадки, не са съответствали на правилата за обществените поръчки. Поради това Комисията е прекъснала плащанията по отношение на проекти, изпълнявани от тази организация. През 2014 г. одитният орган в Испания след извършен одит на ефективното изпълнение на подобрените процедури е удостоверил, че процедурите за възлагане на обществени поръчки в организацията са се подобрили и се прилагат ефективно. Комисията е прекратила прекъсването на плащанията. Била е приложена финансова корекция с фиксирана ставка спрямо всички разходи, направени от организацията, за които е било счетено, че с течение на времето са били засегнати от проблемите.

Каре 13

Пример на план за действие

В **Чешката република** поради сериозни слабости в системите за управление и контрол беше изготвен план за действие, който се изисква от Комисията, и бяха направени подобрения. Например системите бяха актуализирани така, че разходите, които са били определени от одитния орган, Комисията или Сметната палата като неправомерни поради грешки при обществените поръчки, автоматично не се представят на Комисията за плащане.

80

Финансовите корекции, освен ако не са наложени с решение на Комисията, могат да имат ограничено възпиращо действие във времето до приключването на програмния период 2007—2013 г. през 2017 г. Това е така, защото според регламентите държавите членки имат право да заменят разходите, за които са наложени корекции, с други допустими разходи. По този начин общият размер на средствата, получени от държавите членки, фактически рядко е бил намаляван. В периода 2014—2020 г. правилата бяха изменени: държавите членки биха могли да загубят финансовите средства, ако впоследствие се установи, че при разходи, които са били декларирани от управляващите, сертифициращите и одитните органи като законосъобразни и редовни, е имало наличие на грешки⁴⁶.

Предприемането на превантивни действия в държавите членки е започнало, но едва наскоро

81

В четирите държави членки, посетени при настоящия одит, предприемането на повечето превантивни действия е започнало едва към края на програмния период 2007—2013 г., най-вече през 2013 г. и 2014 г.

46 Вж. член 143 от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

82

В три от държавите членки — Обединеното кралство, Италия и Чешката Република — наскоро бяха създадени междуведомствени работни групи по въпросите, свързани с възлагането на обществени поръчки в областта на политиката на сближаване. Тези работни групи обединяват управляващите органи, одитните

органи, изпълнителните органи, правните служби или други структури, занимаващи се с обществените поръчки, и са полезни за обмяна на опит, търсене на съгласуваност при работата, свързана с обществените поръчки, и идентифициране на подходящи действия. В **каре 14** са показани подробности за мрежа, създадена в Обединеното кралство.

Каре 14

Пример за междуведомствена работна група, която се занимава с обществени поръчки в държава членка

През 2013 г. в **Обединеното кралство** управляващият орган на ЕФРР за Англия е създал вътрешна мрежа, която разглежда откритите нередности в процедурите за възлагане на обществени поръчки и се занимава със запитвания, свързани с обществените поръчки. В мрежата участват адвокати на управляващия орган, служители, отговарящи за изпълнението на програмата, междинно звено и, в качеството на консултант, одитният орган.

Мрежата извършва следното:

- преглед и преиздаване на национални изисквания за обществените поръчки и свързани с тях насоки;
- редовни видеоконферентни връзки за обсъждане на проучвания по отделни случаи, насоки и др.;
- преглед на одити на системи и проекти и други проверки, свързани с обществените поръчки.

ИТ инструментите биха могли да спомогнат за разрешаване на проблемите с обществените поръчки, но ще трябва да бъдат въведени изцяло

83

Трансформационният потенциал на информационните технологии може да спомогне за предотвратяване и установяване на грешките при обществените поръчки. Както Комисията, така и държавите членки разработват ИТ решения, като например:

- а) електронни обществени поръчки,
- б) събиране на данни и изграждане на бази данни, за да се улесни анализът на грешките, както и
- в) инструменти за извличане на информация за идентифициране на схеми за измами и нередности.

Електронни обществени поръчки

84

Понятието „електронни обществени поръчки“ в този контекст означава използването от организации от публичния сектор на електронни средства за комуникация и обработка на транзакции при закупуването на доставки и услуги или при възлагането на обществени поръчки за строителство⁴⁷. Електронните обществени поръчки включват въвеждането на електронни процеси за поддържане на отделните етапи от процедурата за възлагане на обществени поръчки — публикуване на обявлението за обществена поръчка, предоставяне на тръжната документация, представяне на офертите, оценка, избор на изпълнител⁴⁸, поръчки, фактуриране и плащане⁴⁹. През 2014 г. Комисията изчисли, че средно около 10 % от обществените поръчки в ЕС се провеждат по електронен път⁵⁰.

85

Електронните обществени поръчки имат потенциала да:

- а) засилят конкуренцията и увеличат икономическата ефективност чрез разширяване на достъпа до тръжните процедури в рамките на единния пазар, в т.ч. за МСП;

- б) подобрят ефективността на управлението на обществените поръчки чрез разширяване на достъпа до тръжни процедури и автоматизиране на основните процедури, което би довело до икономии на средства както за оферентите, така и за възлагащите органи; и
- в) да спомогнат за установяване и предотвратяване на нередностите, корупцията и измамите⁵¹.

86

В **каре 15** е представена информация за въвеждането на електронните обществени поръчки в посетените при одита държави членки.

87

Комисията, след като вече беше подкрепила няколко пилотни проекта за електронни обществени поръчки, включи в своя план за действие за 2013 г. действия за увеличаване на използването на електронните обществени поръчки (вж. **таблица 2**). По време на одита това обаче все още не беше започнало.

47 COM(2010) 571 окончателен от 18 октомври 2010 г. „Зелена книга за по-масово използване на електронните обществени поръчки в ЕС“.

48 За целите на новите директиви за обществените поръчки „задължението за използване на електронни средства за комуникация не следва да обхваща никой от елементите на процедурата за обществена поръчка след избора на изпълнител, нито вътрешната комуникация в рамките на възлагащия орган“.

49 Директиви 2014/24/ЕС и 2014/25/ЕС изискват от държавите членки да гарантират, че всички комуникации и обмен на информация, обхванати от тези директиви, се извършват чрез електронни средства за комуникация. Това включва публикуване на обявлението за обществените поръчки, предоставяне на разположение на свързаните с тях документи и електронно подаване на офертите. Тези изисквания трябва да влязат в сила в периода 2016—2018 г.

50 SWD(2014) 262 окончателен от 1 август 2014 г. „Annual Public Procurement Implementation Review 2013“ [„Годишен преглед за правоприлагането в областта на обществените поръчки за 2013 г.“].

51 Вж. например „Идентифициране и намаляване на корупцията при обществените поръчки в ЕС“, проучване, изготвено за Европейската комисия (OLAF) от PwC и Ecorys, с подкрепата на Utrecht University, 30 юни 2013 г. (http://ec.europa.eu/anti-fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf).

Примери за въвеждане на електронните обществени поръчки

- в **Италия** системата включва виртуален каталог с продукти, добавени от регистрирани дружества;
- в **Чешката република** понастоящем се разработва база данни за единичните разходи, която да служи като референтен показател за оферентите с цел повишаване на прозрачността и справедливо ценообразуване; и
- в **Испания** при определени обстоятелства офертите могат да се подават по електронен път.

88

Кипър също беше посетен по време на одита, за да се провери на място въведената там система за електронни обществени поръчки (вж. *каре 16*).

Каре 16

Електронни обществени поръчки в Кипър

Стартиралите през 2010 г. електронни обществени поръчки в **Кипър** представляват уеб-базиран инструмент, чието използване в публичната администрация нараства. До края на 2014 г. 501 от приблизително 700 възлагащи органа се бяха регистрирали за използване на електронни обществени поръчки. Използването на някои от функциите остава по избор на възлагащите органи и икономическите оператори. Повечето възлагащи органи използват системата за обявяване на тръжните процедури. От регистрираните до края на 2014 г. дружества 21 % са чуждестранни дружества. През 2014 г. беше създадено двуезично бюро за помощ за всички ползватели на системата. Стратегията на кипърските органи относно електронните обществени поръчки предвижда пълното им прилагане до 30 юни 2016 г., като ще се предоставя обучение, което ще започне от март 2015 г.

Информационните технологии едва наскоро започнаха да се използват за създаване на бази данни за грешките при обществените поръчки

89

Както беше описано по-горе, за по-пълно разбиране на тенденциите при проблемите с обществените поръчки е необходимо наличието на изчерпателни данни във формат, който позволява те да бъдат анализирани. Използването от държавите членки на съществуващи или нови бази данни за анализиране на грешките при обществените поръчки се разви напоследък (вж. точка 41) и Комисията тепърва трябва да разработи база данни за нередности, включително за нередности, възникващи при обществените поръчки.

Инструменти за извличане на информация — примерът на инструмента за предупреждение за измами ARACHNE

90

През 2009 г. Комисията започна да развива ИТ-базиран инструмент за предупреждение за измами, който тя нарича ARACHNE. Той започна да функционира през 2013 г. Притежава се и се поддържа от Комисията.

91

Инструментът е проектиран да съхранява ключови данни за проекти, финансирани по ЕФРР, КФ и ЕСФ, например за дружества и проекти, така че да могат да се анализират взаимоотношенията и връзките между различните икономически субекти, участващи в тези проекти. Този уеб-базиран инструмент предлага също така и връзки към други външни публични бази данни. На ползвателите на инструмента се предоставят показатели за потенциални рискове от измама по отношение на конкретни предприятия.

92

Комисията приканва управляващите и одитните органи във всички 28 държави членки да въведат данните си и да използват инструмента безплатно.

93

През февруари 2015 г. 17 от 28-те държави членки или вече ползват инструмента, или са изразили намерението си за това (вж. също *фигура 10*).

94

Такава система обаче може да функционира правилно само ако достатъчно голям брой органи на държавите членки въведат изчерпателни и качествени данни. До края на 2014 г. 14 държави членки са предоставили такива данни за поне една ОП. За да бъде инструментът ефективна система за предупреждение за измами, обхващаща целия ЕС, другите държави членки също ще трябва да предоставят данни.

ARACHNE: степен на въвеждане в държавите членки, февруари 2015 г.



95

Обществените поръчки на ЕС са ключов инструмент за създаването на единен пазар и за постигането на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, съгласно стратегията „Европа 2020“, като същевременно се гарантира най-ефективното използване на публични средства.

96

През периода 2009—2013 г. грешките, свързани с обществените поръчки, са допринесли значително за общия изчислен от Сметната палата процент на грешки в тази област на политика, предимно за процентите на грешки при Европейския фонд за регионално развитие и Кохезионния фонд. Сериозните грешки са довели до липса или пълно отсъствие на лоялна конкуренция и/или до избор на изпълнител сред оферентите, които не са предложили най-добрата оферта.

97

Съществуват редица причини за грешките. Сложността на правната и административната рамка се разглежда като проблем, включително големият обем законодателни актове и/или насоки и трудностите при прилагането им на практика. Липсата на административен капацитет, отнасящ се както до познаването на правилата, така и до експертния опит относно конкретните строителни работи или услуги, които са обект на обществени поръчки, е причина за грешки. Проблем са и недостатъчното планиране на проектите от страна на възлагащите органи и техническите грешки.

98

В настоящия доклад е разгледан въпросът дали Комисията и държавите членки предприемат подходящи и ефективни действия за решаване на проблема с грешките при обществените поръчки в областта на политиката на сближаване. Сметната палата установи, че Комисията и държавите членки са започнали да разрешават този проблем, но остава още много да се направи по отношение на анализирането на проблема и изпълнението на съответните действия.

Извършва се много ограничен систематичен анализ на грешките при обществените поръчки от страна на Комисията и държавите членки

99

Невъзможно е да се извършва изчерпателен анализ на грешките, както на равнището на отделните държави членки, така и на равнището на Комисията, поради липса на съгласувани данни. Има обаче признаци в четирите държави членки, посетени при настоящия одит, че данните за грешките при обществените поръчки започват да се събират по систематичен начин или се планира това да стане (вж. точка 41). Въпреки това анализът на грешките продължава да е ограничен (вж. точки 35—39). Комисията още не е разработила надеждна всеобхватна база данни за всички нередности, включително нередностите, възникващи при обществените поръчки. Тя е извършила един анализ на грешките при обществените поръчки, свързани с ЕФРР и КФ, а именно през 2011 г. (вж. точка 45).

Препоръка 1

- а) Комисията следва да разработи база данни за нередностите, която да е в състояние да предостави основа за пълноценен анализ на грешките, възникващи при обществените поръчки. Тя следва изчерпателно да анализира честотата, сериозността и причините за грешките при обществените поръчки в областта на политиката на сближаване, въз основа на съответните данни, взети както от собствените й бази данни, така и предоставени й от държавите членки. Комисията следва да публикува своя анализ като част от доклада относно обществените поръчки, който се изисква съгласно новите директиви.
- б) Компетентните органи в държавите членки следва да разработят и анализират собствените си бази данни за нередности в областта на политиката на сближаване, включително за нередностите, възникващи при обществените поръчки, и следва да сътрудничат на Комисията и да предоставят тези данни във формат и в момент, който да улеснява работата на Комисията.

предприемат действия за неговото решаване. Законодателните и незаконодателните действия, предприети от Комисията след 2010 г. са насочени към разрешаване на общите проблеми. През 2014 г. беше въведен нов пакет от законодателни актове за обществените поръчки, който трябва да бъде въведен от държавите членки до април 2016 г. (вж. точки 67—74). С него се въвеждат също така нови изисквания за докладване за Комисията и за държавите членки. В крайна сметка ефектът от новия законодателен пакет, от гледна точка на намаляването на случаите на нередности, ще зависи от това как той се прилага в държавите членки. С новата правна рамка за европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014—2020 г. се въвеждат предварителни условия във връзка със системите на държавите членки за обществени поръчки. Тези предварителни условия имат потенциала да спомогнат за решаването на проблемите (вж. точки 61—65). От държавите членки се изисква да направят самооценка на това как и дали отговарят на условията, както и да включат резюме от нея в споразуменията за партньорство, които представиха през 2014 г. Към началото на 2015 г. значителен брой държави членки все още не са изпълнили тези условия (вж. точки 61—65).

Комисията и държавите членки са започнали да предприемат действия за решаване на проблема, но остава още много да се направи

100

Въпреки липсата на цялостен анализ на проблема, Комисията и държавите членки са започнали да

Препоръка 2

Ако предварителните условия във връзка с обществените поръчки не са изпълнени до края на 2016 г., Комисията следва да използва системно правомощията си за спиране на плащанията към съответните държави членки, докато те не отстранят слабостите.

Заклучения и препоръки

101

През 2013 г. Комисията създаде вътрешна техническа работна група и изготви вътрешен план за действие. Това показва подобряване на координацията в рамките на Комисията. Повечето действия обаче все още не са изцяло изпълнени. Освен това планът за действие е бил одобрен само от част от службите на Комисията и не е бил публикуван (вж. точки 56—60).

Препоръка 3

Комисията следва да актуализира и публикува своя вътрешен план за действие относно обществените поръчки. Тя следва ежегодно да докладва за напредъка. За тази цел Комисията следва да подобри координацията между своите служби, които се занимават с въпроси, свързани с обществените поръчки.

102

Грешките при обществените поръчки все още са съществен източник на грешки и остава много да се направи по отношение на анализирането на проблема и предприемането на съответните действия. Сега е необходимо ефективно изпълнение на действията. При все това, въпреки че вътрешната техническа работна група е едно положително развитие, тя е създадена на ниско ниво в рамките на службите на Комисията и Комисията не е показала координирано ръководство на високо равнище (вж. точки 55—60).

Препоръка 4

Комисията следва да създаде група на високо равнище, за да осигури поемането на ръководна роля в решаването на проблема с грешките при обществените поръчки, с цел да се избегне рискът от това действията да не се изпълняват съгласувано във всички служби на Комисията. Групата следва да действа като застъпник за подобрения в областта на обществените поръчки, включително, когато е необходимо, за извършване на опростяване в тази област.

103

Грешките при обществените поръчки, които възникват на равнището на бенефициентите, могат и следва да бъдат откривани и коригирани от органите на държавите членки преди те да подадат искания за плащане до Комисията. Както вече беше отбелязано от Сметната палата и от Комисията в нейните собствени одити, проверките от първо ниво на държавите членки все още са недостатъчно ефективни. Резултатът от това е, че държавите членки представят на Комисията разходи за възстановяване от бюджета на ЕС за проекти, засегнати от грешки при обществените поръчки (вж. точка 76).

104

През програмния период 2007—2013 г. Комисията е прилагала финансови корекции в по-голяма степен в сравнение с преди. Финансовите корекции обаче, освен ако не са наложени с решение на Комисията, могат да имат ограничено възпиращо действие във времето до приключването на програмния период 2007—2013 г. през 2017 г. Това е така, защото според регламентите държавите членки имат право да заменят разходите, за които са наложени корекции, с други допустими разходи.

Заклучения и препоръки

По този начин общият размер на средствата, получени от държавите членки, фактически рядко е бил намаляван. За периода на разходване 2014—2020 г. правилата са изменени: възможно е държавите членки да се окажат в ситуация на нетна корекция, ако впоследствие се установи, че при разходи, които са били декларирани от управляващите, сертифициращите и одитните органи като законосъобразни и редовни, е имало наличие на грешки (вж. точки 75—80).

(вж. препоръка 1), ИТ инструменти, като например инструментите за електронни обществени поръчки и за извличане на информация, биха могли да увеличат ползите от обществените поръчки и да спомогнат за разрешаване на проблемите. Към момента на одита прилагането на тези инструменти варираше между отделните държави членки, което възпрепятства възможността да се използват пълноценно тези потенциални ползи (вж. точки 83—94).

Препоръка 5

Комисията следва да налага финансови корекции, когато установи, че проверките от първо ниво на държавите членки не са достатъчно ефективни и, при продължаващи нарушения на правните норми на директивите за обществените поръчки, да прилага процедури за нарушение.

105

В допълнение към необходимостта от база данни на Комисията за улесняване на анализа на грешките при обществените поръчки

Препоръка 6

- а) Комисията следва в още по-голяма степен да използва възможностите, предоставени от развитието на информационните технологии, включително като насърчава използването на електронни обществени поръчки и инструменти за извличане на информация, както и добрите практики;
- б) Държавите членки следва в още по-голяма степен да използват възможностите, предоставени от електронните обществени поръчки и инструментите за извличане на информация.

Настоящият доклад беше приет от Сметната палата в Люксембург на заседанието ѝ от 16 юли 2015 г.

За Сметната палата



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Председател

Функции на Комисията и държавите членки в областта на обществените поръчки и политиката на сближаване

В Европейската комисия:

- а) **ГД „Регионална и селищна политика“** упражнява надзор на изпълнението на ЕФРР и КФ, включително на воденето на преговори и одобряването на оперативните програми (ОП). Тя извършва мониторинг и одит на изпълнението на оперативните програми, включително на спазването на правилата за обществените поръчки. ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ публикуват също и насоки, като част от тях се разработват съвместно с държавите членки. Например, те публикуват насоки относно финансовите корекции, прилагани в случаите на неспазване на правилата за обществените поръчки¹.
- б) **ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“** упражнява надзор на ЕСФ по подобни начини, както ГД „Регионална и селищна политика“ за ЕФРР и КФ (вж. по-горе);
- в) **ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“** (известна преди като „ГД „Вътрешен пазар и услуги“) отговаря за разработването на законодателство за обществените поръчки и за надзора на неговото изпълнение. Тя извършва мониторинг и подпомага държавите членки в изпълнението на законодателството, като предприема мерки за прилагането му, когато е необходимо.
- г) **ГД „Бюджет“** отговаря за управлението на бюджетната регулаторна рамка, както и представя предложения и прилага регулаторната рамка за определянето, изпълнението и контрола на бюджета на ЕС.

В държавите членки:

- а) **управляващите органи** отговарят за управлението и изпълнението на оперативните програми; те могат да делегират изпълнението на програмите на изпълнителни органи; управляващият орган или неговите изпълнителни органи извършват проверки на процедурите за обществени поръчки като част от техните управленски проверки;
- б) **сертифициращите органи** извършват окончателните проверки на исканията за плащане преди те да бъдат представени на Комисията; и
- в) **одитните органи** извършват последващи одити на системите и извадките на отделни проекти преди да представят доклади на Комисията; техните одити обхващат въпроси, свързани със системите за управление на обществените поръчки и отделните проверки за съответствие на проектите.

1 Насоки на СОСОФ (комитет, създаден за координиране на фондовете) (СОСОФ 07/0037/03 – 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, 29.11.2007 г.) Решение на Комисията С(2013) 9527 окончателен от 19.12.2013 г. за установяване и одобряване на насоките за определяне на финансовите корекции от страна на Комисията по отношение на разходите, финансирани от Съюза в рамките на споделеното управление, в случаите на неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки.

Анализ на грешките, открити от Сметната палата за периода 2009—2013 г., по фондове

	Проверени операции	Проекти, за които са били проверени процедурите за възлагане на обществените поръчки	Проекти с поне една грешка при обществените поръчки	Общ брой грешки		Сериозна	Съществена	Незначителна
				Брой	%			
ЕФРР	657	378	170	382	60	117	185	80
Кохезионен фонд	156	145	68	125	21	26	74	25
ЕСФ	607	171	42	80	19	25	29	26
Общо	1420	694	280	587	100 %	168	288	131

Описание и анализ на грешките в различните фази на тръжните процедури

	Описание на грешката	Брой грешки, установени от Сметната палата за периода 2009—2013 г.			
		Сериозна	Съществена	Незначителна	Общо
Преди провеждането на тръжна процедура	Изкуствено разделяне на договорите на по-малки поръчки, за да се избегне превишаването на праговете	23	3	0	26
	Пряк избор на изпълнител, без да има основание за това	21	2	0	23
	Използване на неподходяща тръжна процедура	27	10	1	38
	Междинен сбор за фазата преди провеждането на тръжна процедура	71	15	1	87
По време на тръжната процедура	Проблеми, свързани с изискванията за публикуване и прозрачност и с тръжните спецификации	11	64	111	186
	Определяне на незаконосъобразни критерии за подбор и избор на изпълнител или неправилно прилагане на тези критерии	33	128	6	167
	Процедурни слабости, включително липса на подходяща документация	22	39	12	73
	Междинен сбор за фазата на тръжната процедура	66	230	130	426
Управление на договорите	Изменение или разширяване на обхвата на договорите, без да е използвана процедура за възлагане на обществени поръчки	31	42	1	74
ОБЩО		168	288	131	587
		29 %	49 %	22 %	100 %

Процедури за нарушение при обществените поръчки, приведени в действие от Комисията в периода 2009—2013 г.

	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	Общо	За които е сезиран Съдът на Европейския съюз ¹
Белгия	1					1	
България	2					2	
Чешка република							
Дания							
Германия	4	1	1		1	7	1
Естония							
Ирландия							
Гърция	8	6	4			18	3
Испания	2			1		3	
Франция							
Италия	1	1	5	2		9	
Кипър	1					1	
Латвия		1		1		2	
Литва							
Люксембург							
Унгария	2	2			1	5	2
Малта	2		1			3	
Нидерландия	1	3				4	1
Австрия			1	1		2	
Полша			2	1		3	1
Португалия	1	1				2	
Румъния	2	1		1		4	
Словения		1				1	
Словакия	1					1	
Финландия							
Швеция	1				1	2	
Обединено кралство	3	1				4	
Общо	32	18	14	7	3	74	8

¹ Съдебни решения по германското и по нидерландското дело бяха постановени през 2012 г. Двете унгарски дела и две от испанските бяха оттеглени от Съда на ЕС. Едно от гръцките дела и полското дело са висящи.

Кратко изложение

V Комисията отдавна работи за преодоляването на грешките при възлагането на обществени поръчки в областта на политиката на сближаване, но сега подхожда към проблема по по-съгласуван начин в контекста на плана за действие за обществените поръчки (вж. констатацията на Палатата в точка 56).

За преодоляване на грешките при обществените поръчки се работи от предходните периоди на програмиране. Одитните констатации помогнаха за изготвянето на първите насоки относно финансовите корекции, които бяха публикувани през 2007 г. Комисията също така вече анализира задълбочено грешките при обществените поръчки в областта на политиката на сближаване. Този анализ се прави всяка година посредством задълбочена оценка на годишните доклади за контрола, представени от националните одитни органи, и посредством собствените ѝ одитни констатации (в контекста на одитното проучване „Постигане на гаранции“ („Bridging the assurance gap“), според което половината от одитните констатации са свързани с обществените поръчки). Тази оценка се включва в годишните отчети за дейността на съответните генерални дирекции (ГД).

Общ отговор на Комисията по точки VI и VII

Комисията предприе мерки за справяне с проблемите в областта на обществените поръчки преди 2010 г. Изпълнението на плановете за действие за предприемане на мерки във връзка с констатациите в областта на обществените поръчки, направени в хода на одитите на Комисията, започна в различни държави членки още през 2006 г. Освен хоризонталния анализ, извършен по отношение на грешките при обществените поръчки и представен през май 2011 г. на Консултативния комитет по обществените поръчки¹, Комисията също така публикува през октомври 2011 г. работен документ на службите на Комисията, озаглавен „Анализ на грешките в политиката на сближаване през периода 2006—2009 г. — действия, предприети от Комисията, и пътят напред“².

1 Работен документ, изготвен от ГД „Регионална политика“, за основните одитни констатации по отношение на прилагането на правилата за възлагане на обществени поръчки в държавите членки в рамките на проекти, съфинансирани от ЕФРР и Кохезионния фонд по линия на политиката на сближаване (СС/2011/08 EN).

2 Работен документ на службите на Комисията „Анализ на грешките в политиката на сближаване през периода 2006—2009 г.“ (SEC(2011) 1179 от 5 октомври 2011 г.) и

Анализът на Комисията на грешките при възлагането на обществени поръчки е отразен също в Решението на Комисията от 19 декември 2013 г. (C(2013) 9527 final) за установяване на насоките за определяне на финансовите корекции в случаите на неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки. Тези насоки са актуализиран вариант на насоките, които съществуват от ноември 2007 г.³

За периода на програмиране 2014—2020 г. Комисията възприе проактивен подход към помощта, която оказва на държавите членки, чрез насочване, мониторинг и подкрепа (напр. чрез техническа помощ), за да изпълнят националните си планове за действие за неизпълнени предварителни условия до края на 2016 г. Посредством този превантивен подход Комисията иска да намали риска от евентуално спиране на плащанията в полза на оперативните програми (ОП) след 2016 г., но тя ще използва това средство за спиране на плащанията, ако целите и основните етапи на плана за действие очевидно не са постигнати.

VIII a) i)

Комисията приема препоръката.

Комисията ще разгледа възможността за подобряване на функционалните възможности на своята Система за управление на нередностите (СУН), за да изпълни функционалните искания на Палатата. Понастоящем се проучва възможността за оперативна съвместимост между СУН и CED/ABAC и други бази данни на Комисията.

Освен това, що се отнася до грешките, открити при собствените ѝ одити, службите на Комисията започват да използват общ ИТ инструмент за одит за Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Кохезионния фонд (КФ) и Европейския социален фонд (ЕСФ), който се нарича MAPAR (Management of Audit Processes, Activities and Resources — управление на одитните процеси, дейности и ресурси).

3 Референтен документ COCOF 07/0037/03-EN от 29.11.2007 г., приложим за Европейския фонд за регионално развитие, Кохезионния фонд и Европейския социален фонд; референтен документ EFFC/24/2008 от 1.4.2008 г., приложим за Европейския фонд за рибарство; и документ SOLID/2011/31 REV от 11.1.2012 г., т.е. насоките за финансовите корекции, които следва да се прилагат при нередности при прилагането на разпоредбите на Съюза относно възлагането на обществени поръчки по отношение на договорите, съфинансирани от четирите фонда на общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“ през периода на програмиране 2007—2013 г.

На последно място, Комисията предвижда да предприеме допълнителни мерки за подобряване на анализа на данните за обществените поръчки, и по-специално насърчаване на събирането на такива данни и разработване на инструмент за анализ на данни, предназначен за ранно откриване на реални и потенциални аномалии в областта на обществените поръчки и за по-добро разбиране на техните причини (надхвърляйки областта на сближаването).

VIII a) ii)

Комисията приема препоръката и отбелязва, че тя е отправена към държавите членки.

СУН вече предоставя на държавите членки база данни, която може да бъде използвана не само за изпълняване на задълженията за докладване на нередности, определени в различните секторни регламенти, но и за извършване на анализи, които ще бъдат използвани за национални цели.

VIII б)

Комисията приема тази препоръка. Генералните директори на четирите генерални дирекции, отговарящи за европейските структурни и инвестиционни фондове (ГД за ЕСИФ), вече се срещат редовно в рамките на т.нар. комитет за спиране на плащанията поради неизпълнение на предварително условие, към който е асоциирана генералната дирекция за вътрешния пазар, промишлеността, предприемачеството и МСП (ГД GROW)⁴. Ще продължи строго и последователно да бъде прилаган подход, който е както превантивен (с изпълнението на националните планове за действие за неизпълнение на предварителни условия), така и коригиращ (със спиране на плащанията).

4 Комитетът следва да координира и изготвя препоръки за решения за спиране на плащанията, включително изготвяне на проекти на решения за спиране, в изпълнение на член 19, параграф 5 и член 142, параграф 1, буква д) от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за ЕФРР, ЕСФ, Кохезионния фонд, ЕЗФРСР и ЕФМДР и за определяне на общи разпоредби за ЕФРР, ЕСФ, КФ и ЕФМДР и член 41 от Регламент № 1306/2013 („Хоризонталният регламент“ за ОСП), и предоставя на генералните директори на четирите генерални дирекции за ЕСИФ съвети по въпроси, свързани с тази тема.

VIII в)

Комисията приема тази препоръка и от лятото на 2014 г. вече я изпълнява с подобрена координация между службите си на равнище директори.

Намерението на Комисията е планът за действие за обществените поръчки да бъде подкрепен в по-широк план в службите на Комисията. Предвижда се също той да бъде подкрепен и на по-високо равнище.

VIII г)

Комисията приема тази препоръка, която е частично изпълнена, и подкрепя инициативите, водещи до подобрения на обществените поръчки.

Предвижда се да бъдат осъществявани редовни контакти между съответните комисари, отговарящи за европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), и вътрешния пазар във формат, който предстои да бъде определен. Тази група може да покани опитни външни заинтересовани страни, когато прецени това за полезно. Комисията подкрепя също така идеята за осигуряване на лидерство на високо равнище и отбелязва, че директорите на ГД „Регионална и селищна политика“ (ГД REGIO) и ГД GROW се срещат редовно от юли 2014 г. Опитни външни заинтересовани страни вече са били поканени на това равнище.

VIII д)

Комисията приема препоръката и счита, че вече изпълнява препоръчаните действия. Вж. също отговора на Комисията по точка VIII, буква б) по-горе.

Комисията ще продължи да налага финансови корекции, когато установи, че проверките от първо ниво на държавите членки не са достатъчно ефективни. При откриване на сериозни недостатъци се прилагат превантивни и коригиращи мерки, като например планове за действие, прекъсвания и финансови корекции, които осигуряват законосъобразността и редовността на миналите и бъдещите разходи, декларирани пред Комисията. Плащанията не се възобновяват, докато системите бъдат подобрени и докато бъде упражнен внимателен надзор след прилагането на коригиращите мерки, за да се гарантира, че системите за управление и контрол на програмите няма да се влошат отново.

Що се отнася до продължаващите правни нарушения на директивите за обществените поръчки, Комисията ще продължи да открива производства за установяване на неизпълнение на задължения, когато това е необходимо.

VIII е)

Комисията приема препоръката.

Тъй като по-конкретно електронните обществени поръчки подобряват прозрачността, улесняват трансграничните търгове и достъпа на МСП и рационализират административните процедури, директивите от 2014 г. определят редица задължения в областта на електронните обществени поръчки. Правилното и бързо транспониране на тези разпоредби е приоритет за Комисията.

Що се отнася до инструментите за извличане на информация, Комисията предприема препоръчаните мерки. Тя активно насърчава използването от отговорните национални органи на Arachne — превантивен инструмент за измерване на риска, разработен от нея. Този инструмент може да доведе до значителни подобрения на предотвратяването и откриването на различни рискове, свързани например с процедурите за възлагане на обществени поръчки, с конфликтите на интереси и с концентрирането на безвъзмездните средства при определени оператори. Той може също да подпомогне откриването на признаците на евентуални измами. Комисията знае, че се използват и други съпоставими инструменти за извличане на информация, и подкрепя това.

VIII ж)

Комисията приема препоръката и отбелязва, че тя е отправена към държавите членки.

Въведение

10

Комисията подчертава, че при споделеното управление прилагането на нормативната уредба, свързана с обществените поръчки, попада в обхвата на компетенциите на държавите членки. Те отговарят също за начина, по който директивите за обществените поръчки се транспонират в националния правен ред.

Констатации и оценки

24

Комисията препраща към отговорите си в специалния доклад, упоменат от Палатата.

25

Всяка система за възлагане на обществени поръчки трябва да се характеризира с известна сложност, за да бъде сведено до минимум произволното поведение от страна на възложителите и за да бъдат спазвани принципите на равно третиране, недопускане на дискриминация и прозрачност.

Комисията отбелязва също случаите, при които националното право надхвърля предвидените в директивите задължения.

Общ отговор на Комисията по точки 26 и 27

Комисията е разработила няколко действия за преодоляване на липсата на административен капацитет. Два примера за действия в плана за действие за обществените поръчки (споменат в точка 56 от доклада) са насочени точно към този проблем. През 2015 г. Комисията финализира насока за избягването на най-често срещаните грешки при обществените поръчки, в която се набляга на необходимостта от добро планиране. Освен това през 2015 г. тя проведе проучване за установяване на настоящото състояние на административния капацитет и на системите и практиките в ЕС с цел гарантиране на спазването на разпоредбите и качеството на обществените поръчки, в които се използват ЕСИФ. Това проучване съдържа конкретни препоръки за подобряване на административния капацитет във всяка държава членка.

29 а)

Комисията отбелязва, че в Чешката република е сформирана работна група на национално равнище, която включва службата за обществените поръчки, министерството на регионалното развитие (в качеството му на координиращ орган) и други компетентни органи, с цел хармонизиране на тълкуването на разпоредбите в областта на обществените поръчки.

32

Нередностите, които държавите членки съобщават на Комисията посредством Системата за управление на нередностите (СУН), не се използват единствено за изготвянето на годишния доклад за защитата на финансовите интереси на ЕС и за борба с измамите, а се анализират за приключването на периода на програмиране 2000—2006 г. и в рамките на годишните координационни срещи с одитните органи.

Съобщените данни се използват също за анализ на риска, и по-конкретно: от одиторите на Комисията с цел подготвяне на командировки и от Европейската служба за борба с измамите (OLAF). При поискване те се предоставят също на одиторите на Сметната палата.

33

OLAF получава нередностите, докладвани от държавите членки от името на Комисията, чрез СУН. Комисията изтъква, че класирането на докладвана нередност не представлява статично и окончателно събитие. Моментът, в който държавите членки класират случаите, е различен поради националното законодателство и практики, както и националната политика. В някои случаи се констатира известно нежелание за класиране прекалено рано на даден случай като „измама“ поради евентуалните последици, свързани с отговорност, предвидени в националното законодателство.

Ето защо може дадена нередност, която първоначално не е класирана като „съмнение за измама“, да бъде прекласирана поради направените по-късно актуализации по случая и развитието на съответното производство. Аналогично, случай, който първоначално е класиран като „съмнение за измама“, може да бъде променен на „нередност“ вследствие например на решение на съдилищата или на разследващите органи.

35

Вж. общия отговор на Комисията по точки 26 и 27.

38 б)

Проблемите, свързани с обществените поръчки, се третират с висок приоритет в Италия, тъй като те са основният източник на финансови корекции за ЕФРР.

Необходимата отправна точка за преодоляване на съответните слабости е описването и анализът на грешките в областта на обществените поръчки.

39

Въз основа на анализа от 2011 г.⁵ Комисията предприе конкретни мерки в стремежа си да намали тези рискове и да помогне на държавите членки. По-конкретно бяха осигурени допълнителни насоки и обучения за управляващите органи относно установените рискове, както и мерки във връзка с навременното прилагане на финансовите корекции и процедурите за прекъсване и спиране на плащанията. Също така продължи извършването на одити, насочени към най-рисковите области. Тези мерки бяха обединени в план за действие за обществените поръчки, изготвен през 2013 г. от ГД за ЕСИФ, ГД GROW и Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) с цел подобряване на прилагането на разпоредбите, свързани с обществените поръчки.

44 а)

Целта на информацията, която се предоставя в годишните доклади за контрол, е да бъде използвана за процеса на осигуряване на гаранции за всяка ОП, а не за анализ на грешките при обществените поръчки.

Вж. също отговора на Комисията по точка 39.

44 в)

Проблемите в областта на обществените поръчки се обсъждат в рамките на двустранните срещи с одитните органи, когато са от значение за съответната държава членка или за съответните програми.

⁵ Работен документ на службите на Комисията „Анализ на грешките в политиката на сближаване през периода 2006—2009 г.“ (SEC(2011) 1179 от 5 октомври 2011 г.) и работен документ, изготвен от ГД „Регионална политика“, за основните одитни констатации по отношение на прилагането на правилата за възлагане на обществени поръчки в държавите членки, направени при проекти, съфинансирани от ЕФРР и Кохезионния фонд в рамките на политиката на сближаване (CC/2011/08 EN).

46

Службите на Комисията разработиха ИТ инструмент, наречен MAPAR (Management of Audit Processes, Activities and Resources — управление на одитните процеси, дейности и ресурси), който вече се използва. Една от функционалностите на този общ инструмент за ЕФРР, КФ и ЕСФ е въвеждането и класирането на констатациите по вид на грешката и в една категория (напр. обществени поръчки) по подкатегория на констатацията (липса на стимулиращ ефект, не е изпратено уведомление за схемата и т.н.).

ГД REGIO и ГДEMPL ще използват MAPAR за хоризонтално проследяване на всички одитни констатации и редовно ще актуализират таблица със степените на риска с цел подобряване на управлението на фондовете. Това важи също така за всички проблеми, открити от Комисията в областта на одита на обществените поръчки.

Базата данни на СУН е създадена също като инструмент, с помощта на който държавите членки да докладват откритите нередности, включително нередностите в областта на обществените поръчки. До тази база данни имат достъп всички съответни служби на Комисията.

47

През 2012 г. в контекста на тематичен одит относно проверките на управлението ГДEMPL откри специфични случаи на нарушения на разпоредбите за обществените поръчки, които не са били открити в хода на националните проверки. Докладът и заключенията в него бяха обсъдени с националните органи няколко пъти.

Вж. също отговора на Комисията по точка 46.

48

СУН бе създадена, за да могат държавите членки да съобщават нередности (както свързани с измама, така и несвързани с измама, включително нередности, свързани с обществените поръчки) на Комисията.

Във връзка с нередностите в областта на обществените поръчки, освен в структурираните полета, допълнителна информация може да бъде намерена с помощта на полетата за свободен текст в СУН. Това, доколко данните са използвани, обаче зависи от качеството на информацията и от подробностите, предоставени от националните органи.

Системата не е предназначена за осигуряване, чрез изцяло структурирани полета, на споменатата от Палатата информация.

Вж. отговора на Комисията по точки 32 и 46.

49

Комисията отдавна работи по този въпрос, но действията ѝ вече са по-координирани в контекста на плана за действие за обществените поръчки.

Комисията припомня документите, упоменати в точка 39 (насоки за избягването на грешки и проучването за установяване на настоящото състояние на административния капацитет).

51

Анализът на Комисията на грешките при обществените поръчки е отразен също така в Решението на Комисията от 19 декември 2013 г. (C(2013) 9527 final) за установяване и одобряване на насоките за определяне на финансовите корекции от страна на Комисията по отношение на разходите, финансирани от Съюза в рамките на споделеното управление, в случаите на неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки. Тези насоки са актуализиран вариант на насоките, които съществуват от 2007 г.

57

До края на юни 2015 г. по изпълнението на плана за действие за обществените поръчки бе постигнат допълнителен напредък. От 12-те действия три са приключени (както посочва Палатата в точки а)—в) по-долу), седем действия са в процес на изпълнение и две са предвидени за дългосрочно прилагане и изпълнението им все още не е започнало.

Незапочнатите действия са дългосрочните действия номер 11 (системи за управление на качеството в областта на обществените поръчки) и 12 (наръчник за насоките) в **Таблица 2**.

58 а)

Комисията възнамерява да подкрепи плана за действие за обществените поръчки на по-широко и евентуално по-високо равнище на заинтересованите страни в сравнение с преди.

58 б)

Работната група бе създадена като подгрупа на междуведомствената група за укрепване на капацитета на фондовете в по-слабите държави членки, която бе сформирана на равнище генерални директори. Тази междуведомствена група е подчинена на Генералния секретариат.

Според Комисията всеки технически проблем се нуждае от техническа мярка, предприета под надзора на ръководството, което, когато е целесъобразно, участва активно в работната група за обществените поръчки.

Директорите на ГД REGIO и на ГД GROW се срещат редовно от юли 2014 г. и обсъдиха възможността за провеждането на редовни срещи на много високо равнище (генерални директори и комисари).

60

През последните години всеки комисар изтъква проблемите в областта на обществените поръчки и призовава държавите членки да подобрят своите системи. През последните шест години това бе потвърдено и от комисарите, които отговарят за регионалната политика, по време на изслушванията им в рамките на процедурата за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета. Освен това всяка генерална дирекция докладваше в годишните си отчети за дейността за предприетите мерки за разрешаване на проблемите, свързани с обществените поръчки, и също призовава държавите членки да подобрят системите си.

Комисията счита, че всички дейности, свързани с обществените поръчки, се започват и надзирават внимателно от висшето ръководство на компетентните служби на Комисията (ГД за ЕСИФ и ГД GROW).

61

В контекста на предварителните условия и на Споразуменията за партньорство, приети през 2014 г., за периода на програмиране 2014—2020 г.⁶ бяха приети 12 плана за действие, които ще бъдат оценени до 2016 г.

Комисията възприе проактивен подход към помощта, която оказва на държавите членки, чрез насочване, мониторинг и подкрепа (напр. чрез техническа помощ), за да изпълнят националните си планове за действие за неизпълнени предварителни условия до края на 2016 г. Посредством този превантивен подход Комисията иска да намали риска от евентуално спиране на плащанията в полза на ОП след 2016 г., но тя ще използва това средство за спиране на плащанията, ако целите и основните етапи на плана за действие очевидно не са постигнати.

63

Комисията препраща към отговора по точки 60 и 61 и изтъква, че доброто прилагане на приложимата обща и/или специфична законодателна рамка и рамка за програмиране има приоритет пред усвояването на средствата.

71

ГД GROW отговори също на специфични въпроси, зададени от националните органи, и създаде ИТ инструмент (WIKI), в който се качват въпроси и отговори и те се предоставят на всички национални органи.

74

Комисията предвижда да предостави на държавите членки насоки за изготвянето на доклада от мониторинга съобразно информационните нужди на Комисията.

76

Недостатъчната ефективност на проверките на управлението на проверките от първо ниво е повод за сериозни тревоги от страна на Комисията (вж. годишния отчет за дейността на ГД REGIO за 2014 г., стр. 50).

⁶ За BG, CZ, EL, IT, MT, LV, PL, HU, HR, SI, SK и RO.

През 2014 и 2015 г. с държавите членки бе обсъден документ, озаглавен „Насоки за проверките на управлението“, който ще бъде публикуван през юли 2015 г. Той съдържа раздел, посветен на проверките на обществените поръчки. Той не е част от плана за действие за обществените поръчки, тъй като обхваща всички видове проверки на управлението.

80

В съответствие с правните разпоредби от периода на програмиране 2007—2013 г. нормативната уредба позволява заменянето на нередовни разходи с допустими разходи, ако тези нови разходи са били подложени на проверки от управляващите и одитните органи. Въпреки това такива финансови корекции могат да доведат до загуби на средствата за държавата членка при приключването, когато замяната на разходи вече не е възможна при липсата на следващо искане за плащане.

За периода 2014—2020 г. и в съответствие с член 145 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 финансовата корекция ще представлява нетно намаление на помощта също при наличие на сериозен недостатък на ефективното функциониране на системите, които не е открит и съобщен от одитния орган преди датата, на която е открит от Комисията или от Сметната палата.

87

Във връзка със съобщението си „Цялостен електронен цикъл на обществените поръчки за модернизация на публичната администрация“ (COM(2013)453) Комисията предприе редица действия за подпомагане на навлизането на електронните обществени поръчки:

- на политическо равнище целите за навлизането на електронните обществени поръчки са разгледани в цялостния политически пакет, насочен към доизграждането на цифровия единен пазар (COM(2015)192);
- Комисията започна работата на съставения от различни заинтересовани страни форум за електронните обществени поръчки (EXEP), който работи за обмена, разпространяването и разясняването на най-добрите практики в областта на управлението, регулирането и оперативната съвместимост;

- Комисията подкрепя пилотния проект eTendering на eSens, който позволява трансгранична оперативна съвместимост. Икономическите оператори ще могат да ползват един и същ софтуер, за да изпращат съобщения на няколко eTendering решения на общеевропейско равнище. Освен това Комисията започна за използване Механизма за свързване на Европа (MCE) за покриване на други аспекти на цифровизацията на обществените поръчки, включително електронното фактуриране и опростяването.
- фондовете на ЕС се изплащат чрез ЕФРР/КФ или чрез ЕСФ, за да се помогне на държавите членки да развият административния капацитет и инфраструктура (включително да разработят платформа за електронни обществени поръчки), необходими за пълно преминаване към електронни обществени поръчки.

89

Вж. отговорите на Комисията по точки 26, 27 и 46.

91

ARACHNE е създадена, за да помага на държавите членки при проверките на управлението, и като инструмент за сигнализиране на измами. Тя включва редица показатели за риска, свързани с обществените поръчки, като например: време между публикуването на обявлението за търга и датата на подписване на договора; брой на неотговарящите на условията оферти/брой на получените оферти; брой на валидните оферти; стойност на поръчките, възложени посредством процедура на договаряне, ограничена процедура или чрез пряко възлагане/обща цена на проекта; брой на допълненията към договора в сравнение със средния брой за всеки сектор; финансови корекции спрямо процедурата за възлагане на обществена поръчка, приложени в миналото за бенефициера.

На второ място, ARACHNE посочва участието на бенефициерите, изпълнителите и подизпълнителите в различни проекти и програми, но посочва също така връзките между субектите, участващи в изпълнението на даден проект.

94

Следва да се отбележи, че нормативната уредба за периода 2007—2013 г. не съдържа задължение за държавите членки да изпълняват например стратегии за борба с измамите. Що се отнася до периода на програмиране 2007—2013 г., потребителите се съгласиха предимно да ползват ARACHNE, за да тестват системата. Поради това много държави членки решиха да изпратят данни само за част от оперативните програми, за които отговарят. До средата на 2015 г. още четири държави членки изпратиха данни за поне една ОП.

Комисията очаква броят на потребителите за периода 2014—2020 г. да нарасне още. За този период ARACHNE може да бъде ефективен елемент за намаляване на риска от измами.

Заклучения и препоръки

97

Вж. общия отговор на Комисията по точки 26 и 27.

98

От предходните периоди на програмиране Комисията е тази, която работи за преодоляване на грешките при обществените поръчки. Одитните констатации помогнаха за изготвянето на първите насоки относно финансовите корекции, които бяха публикувани през 2007 г.

Сега Комисията работи по този въпрос по-координирано и по-изчерпателно в контекста на плана за действие за обществените поръчки.

99

Комисията предприе подходящи мерки и планове за коригиращи действия в отделните държави членки, когато в хода на одитите бяха открити проблеми. Нейният анализ допринесе за актуализиране през 2013 г. на насоките за определяне на финансовите корекции, които трябва да бъдат направени при неспазване на правилата за обществените поръчки.

Що се отнася до създаването на солидна, всеобхватна база данни с всички нередности, Комисията препраща към отговора по точки 32, 46 и 48, както и, относно изготвените документи, към общия отговор на Комисията по точки 26 и 27.

Препоръка 1 а)

Комисията приема препоръката.

Комисията ще разгледа възможността за подобряване на функционалните възможности на своята Система за управление на нередностите (СУН), за да изпълни функционалните искания на Палатата. Понастоящем се проучва възможността за оперативна съвместимост между СУН и CED/ABAC и други бази данни на Комисията.

Освен това, що се отнася до грешките, открити при собствените одити, службите на Комисията започват да използват общ ИТ инструмент за одит за Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Кохезионния фонд (КФ) и Европейския социален фонд (ЕСФ), който се нарича MAPAR (Management of Audit Processes, Activities and Resources — управление на одитните процеси, дейности и ресурси).

На последно място, Комисията предвижда да предприеме допълнителни мерки за подобряване на анализа на данните за обществените поръчки, и по-специално насърчаване на събирането на такива данни и разработване на инструмент за анализ на данни, предназначен за ранно откриване на реални и потенциални аномалии в областта на обществените поръчки и за по-добро разбиране на техните причини (надхвърляйки областта на сближаването).

Препоръка 1 б)

Комисията приема препоръката и отбелязва, че тя е отправена към държавите членки.

СУН вече предоставя на държавите членки база данни, която може да бъде използвана не само за изпълняване на задълженията за докладване на нередности, определени в различните секторни регламенти, но и за извършване на анализи, които ще бъдат използвани за национални цели.

100

Комисията предприе мерки за справяне с проблемите в областта на обществените поръчки преди 2010 г. Изпълнението на планове за действие във връзка с констатациите, направени в областта на обществените поръчки, започна още през 2006 г. в различни държави членки. Освен хоризонталния анализ, извършен по отношение на грешките при обществените поръчки и представен през май 2011 г. на Консултативния комитет по обществените поръчки, Комисията също така публикува през октомври 2011 г. работен документ на службите на Комисията, озаглавен „Анализ на грешките в политиката на сближаване през периода 2006—2009 г. — действия, предприети от Комисията, и пътят напред“.

Анализът на Комисията на грешките при възлагането на обществени поръчки е отразен също в Решението на Комисията от 19 декември 2013 г. (C(2013) 9527 final) за установяване на насоките за определяне на финансовите корекции в случаите на неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки. Тези насоки бяха актуализиран вариант на насоките, които съществуваха от ноември 2007 г.

За периода на програмиране 2014—2020 г. Комисията възприе проактивен подход към помощта, която оказва на държавите членки, чрез насочване, мониторинг и подкрепа (напр. чрез техническа помощ), за да изпълнят националните си планове за действие за неизпълнени предварителни условия до края на 2016 г. Посредством този превантивен подход Комисията иска да намали риска от евентуално спиране на плащанията в полза на ОП след 2016 г., но тя ще използва това средство за спиране на плащанията, ако целите и основните етапи на плана за действие очевидно не са постигнати.

Препоръка 2

Комисията приема тази препоръка. Генералните директори на четирите генерални дирекции, които отговарят за европейските структурни и инвестиционни фондове, вече се срещат редовно в рамките на комитета за спиране на плащанията поради неизпълнение на предварително условие, към който ГД GROW е асоциирана⁷. Ще продължи строго и последователно да бъде прилаган подход, който е както превантивен (с изпълнението на националните планове за действие за неизпълнение на предварителни условия), така и коригиращ (със спиране на плащанията).

101

Действията в плана за действие за обществените поръчки бяха до голяма степен обсъдени, изменени и одобрени от представители на всички ГД за ЕСИФ, ГД GROW и ЕИБ. Те бяха разработени в тясно сътрудничество в рамките на работната група за подобряване на обществените поръчки. Тази работна група бе създадена като подгрупа на междуведомствената група за укрепване на капацитета на фондовете в държавите членки, която бе сформирана на равнище генерални директори. Тази междуведомствена група е подчинена на Генералния секретариат.

По изпълнението на плана за действие за обществените поръчки бе постигнат напредък (вж. отговора на Комисията по точка 57). Комисията възнамерява също да подкрепи плана за действие за обществените поръчки на по-широко и евентуално по-високо равнище в сравнение с преди.

Препоръка 3

Комисията приема тази препоръка и от лятото на 2014 г. вече я изпълнява с подобрена координация между службите си на равнище директори.

Намерението на Комисията е също така планът за действие за обществените поръчки да бъде подкрепен по-широко в службите на Комисията. Предвидено е също той да бъде подкрепен на по-високо равнище, описано в отговора на Комисията по препоръка 2.

102

Вж. отговорите на Комисията по точки 100 и 101.

⁷ Комитетът следва да координира и изготвя препоръки за решения за спиране, включително изготвяне на проекти на решения за спиране, в изпълнение на член 19, параграф 5 и член 142, параграф 1, буква д) от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за ЕФРР, ЕСФ, Кохезионния фонд, ЕЗФРСР и ЕФМДР и за определяне на общи разпоредби за ЕФРР, ЕСФ, КФ и ЕФМДР и член 41 от Регламент № 1306/2013 („Хоризонталният регламент“ за ОСП), и предоставя на генералните директори на четирите генерални дирекции за ЕСИФ съвети по въпроси, свързани с тази тема.

Препоръка 4

Комисията приема тази препоръка, която е частично изпълнена, и подкрепя инициативите, водещи до подобрения на обществените поръчки.

Предвижда се да бъдат осъществявани редовни контакти между съответните комисари, отговарящи за европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), и вътрешния пазар във формат, който предстои да бъде определен. Тази група може да покани външни заинтересовани страни, когато прецени това за полезно. Комисията подкрепя също идеята за осигуряване на лидерство на високо равнище и отбелязва, че директорите на ГД REGIO и ГД GROW се срещат редовно от юли 2014 г. Опитни външни заинтересовани страни вече са били поканени на това равнище.

103

Недостатъчната ефективност на проверките на управлението на проверките от първо ниво е повод за сериозни тревоги от страна на Комисията. В рамките на надзорната си роля Комисията прави от 2010 г. целенасочени одити на проверките на управлението на високорисковите програми, при които е открила, че значителен брой грешки, произтичащи от тези рискове, могат да останат неоткрити или да не бъдат своевременно открити от одитния орган на програмата. При необходимост тези одити водят до планове за действие за коригиране на установените недостатъци. Тези одити допринасят за внасянето на подобрения в системите за управление и контрол на програмите, поставени под резерви, което гарантира, че миналите и бъдещите разходи, декларирани пред Комисията, са законосъобразни и редовни.

През 2014 и 2015 г. с държавите членки бе обсъден документ, озаглавен „Насоки за проверките на управлението“, който ще бъде публикуван през юли 2015 г. Той съдържа раздел, посветен на проверките на обществените поръчки. Той не е част от плана за действие за обществените поръчки, тъй като обхваща всички видове проверки на управлението.

104

В съответствие с правните разпоредби от периода на програмиране 2007—2013 г. нормативната уредба позволява заменянето на нередовни разходи с допустими разходи, ако тези нови разходи са били подложени на проверки от управляващите и одитните органи. Въпреки това такива финансови корекции могат да доведат до загуби на средства за държавата членка при приключването, когато замената на разходи вече не е възможна при липсата на следващо искане за плащане.

За периода 2014—2020 г. и в съответствие с член 145 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 финансовата корекция ще представлява нетно намаление на помощта също при наличие на сериозен недостатък на ефективното функциониране на системите, който не е открит и съобщен от одитния орган преди датата, на която е открит от Комисията или от Европейската сметна палата.

Препоръка 5

Комисията приема препоръката и счита, че вече изпълнява препоръчаните действия. Вж. също отговора на Комисията по препоръка 2.

Комисията ще продължи да налага финансови корекции, когато установи, че проверките от първо ниво на държавите членки не са достатъчно ефективни. При откриване на сериозни недостатъци се прилагат превантивни и коригиращи мерки, като например планове за действие, прекъсвания и финансови корекции, които осигуряват законосъобразността и редовността на миналите и бъдещите разходи, декларирани пред Комисията. Плащанията не се възобновяват, докато системите бъдат подобрени и докато бъде упражнен внимателен надзор след прилагането на коригиращите мерки, за да се гарантира, че системите за управление и контрол на програмите няма да се влошат отново.

Що се отнася до продължаващите правни нарушения на директивите за обществените поръчки, Комисията ще продължи да открива производства за установяване на неизпълнение на задължения, когато това е необходимо.

105

Комисията подкрепя електронните обществени поръчки, напр. пилотния проект eTendering на eSens за трансгранична оперативна съвместимост.

За периода на програмиране 2007—2013 г. нямаше задължение за държавите членки да изпълняват стратегии за борба с измамите чрез инструменти за извличане на информация като ARACHNE (вж. отговора на Комисията по точка 94). Комисията очаква броят на потребителите за периода 2014—2020 г. да нарасне още. За този период ARACHNE може да бъде ефективен елемент за намаляване на риска от измами.

Препоръка 6 а)

Комисията приема препоръката. Тъй като по-конкретно електронните обществени поръчки подобряват прозрачността, улесняват трансграничните търгове и достъпа на МСП и рационализират административните процедури, директивите от 2014 г. определят редица задължения в областта на електронните обществени поръчки и тяхното правилно и бързо транспониране е приоритет за Комисията.

Що се отнася до инструментите за извличане на информация, Комисията предприема препоръчаните мерки. Тя активно насърчава използването от отговорните национални органи на Arachne — превантивен инструмент за измерване на риска, разработен от нея. Този инструмент може да доведе до значителни подобрения на проверките на управлението, но също и на предотвратяването и откриването на различни рискове, свързани например с процедурите за възлагане на обществени поръчки, с конфликтите на интереси и с концентрирането на безвъзмездните средства при определени оператори. Той може също да подпомогне откриването на признаците на евентуални измами. Комисията знае, че се използват и други съпоставими инструменти за извличане на информация, и подкрепя това.

Препоръка 6 б)

Комисията приема препоръката и отбелязва, че тя е отправена към държавите членки.

КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

Безплатни публикации:

- един екземпляр:
чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- повече от един екземпляр или постери/карти:
от представителствата на Европейския съюз (http://ec.europa.eu/represent_bg.htm),
от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
или като се обадите на 00 800 6 7 8 9 10 11 (безплатен номер в ЕС) (*).

(*) Информацията, както и повечето обаждания са безплатни (възможно е обажданията от мрежата на някои оператори, от обществени телефони или от хотели да бъдат таксувани).

Платени публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Неспазването на правилата за възлагане на обществени поръчки от много години представлява значителен източник на грешки в разходите на ЕС в областта на политиката на сближаване. Възникналите сериозни грешки са довели до недостига или пълната липса на справедлива конкуренция и/или на възлагане на договори на лица, които не са представили най-добрата оферта. Сметната палата установи, че Комисията и държавите членки са започнали да вземат мерки за преодоляване на този проблем, но все още трябва да бъдат постигнати резултати и да се положат допълнителни усилия.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации