

НЕСЪВЪРШЕНСТВА В ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО, УРЕЖДАЩО КРИТЕРИИТЕ ЗА ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ И ВЛИЯНИЕТО ИМ ВЪРХУ СЕКТОР „ВОДИ“ ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРОЕКТИ, ФИНАНСИРАНИ ОТ КОХЕЗИОННИЯ ФОНД НА ЕС

Стоян Нейчев¹
e-mail: siconsult.ood@gmail.com

Резюме

Предмет на изследването е анализ на някои разпоредби на действащото законодателство в областта на обществените поръчки с фокус критериите за тяхното възлагане. В резултат са идентифицирани някои слабости в националното законодателство, които са пречка пред реализиране на мерки, финансирани чрез Кохезионния фонд (КФ) на Европейския съюз (ЕС) в сектор „Води“. Изводите, установени при сравнителен анализ спрямо приложимото вторично право на Съюза, могат да послужат за предложения за законодателни изменения, тъй като установените несъвършенства оказват негативно влияние не само спрямо сектора, но и в цялост при управлението на публични ресурси в условия на ограничения на размера им.

В практически аспект, изследването има за цел (а и краен резултат) да осъществи връзка между пропуски в националната нормативна уредба, касаеща възлагане на договори за обществени поръчки и влиянието им, отнасящо се до състоянието на операторите в сектор „Води“, а в по-широк аспект – трайната невъзможност за постигане на съответствие спрямо правото на ЕС в сектора, породено от тях.

По отношение на методологията на изследване са приложени методи като анализ и синтез, индукция и дедукция, сравнителен анализ и съпоставка и в случаите, в които е възможно и приложимо – емпирична проверка. В допълнение, приложена е обработка на данни, придобити в хода на изследването (налична съдебна практика).

Ключови думи: критерии за възлагане на обществени поръчки, сектор „Води“

JEL: H57, F53, Q53

¹ Доктор, катедра „МИО и бизнес“, УНСС

Увод

Основен инструмент за подобряването състоянието на инфраструктурата в сектор „Води“ са средствата от КФ на ЕС чрез Оперативна програма „Околна среда 2014 – 2020“ (ОПОС). Изпълнението на мерките в сектора, следвайки разпоредбите на законодателството, предполага провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки. Като неизменна част от документациите за поръчките се съдържат критерии за тяхното възлагане. Те са уредени посредством разпоредби на Закона за обществените поръчки (ЗОП), транспониращ част от вторичното право на Съюза. Процесът на транспониране съдържа някои несъвършенства, вследствие на които възникват редица затруднения за бенефициерите², изпълняващи мерките в сектора. Част от тях предизвикват негативни последици (често с дълготраен характер) и като краен резултат – невъзможност за постигане или ограничение на положителни ефекти спрямо състоянието на сектор „Води“. Несъвършенствата в законодателството също така редуцират възможностите за възложителите в ролята на бенефициери да осигурят изискуемото качество при реализация на мерките в сектора и допълнително ограничават страната в изпълнение на задълженията ѝ, включително в сроковете, определени чрез първичното право на ЕС в областта на околната среда и нейното опазване. Именно горното предполага актуалност на изследването, дотолкова, доколкото България изостава в драстична степен спрямо подобряване състоянието на сектора на фона на значителния финансов ресурс по линия на фондовете на Съюза. Лишаването от част от него, предизвикано от несъвършенства в транспониране на законодателството на ЕС в националното, допълнително влошава средата, в която се реализират мерките и води до тяхната ограничена ефективност.

Въведени са следните ограничения на изследването в две основни направления: 1. Времево ограничение – от началото на 2020 г. до април 2022 г., в който период е налична най-значимата като брой съдебна практика на Върховния административен съд (ВАС); 2. Предмет на изследването – същото се ограничава само до критериите за възлагане на договори за обществени поръчки (изключени са критериите за подбор като част от общите изводи) и влиянието им при установяване на нарушения в процеса на възлагане. Също така, извън предмета на изследването са други средства от фондовете на ЕС, имащи за цел подобряване състоянието на околната среда и в частност това в сектор „Води“.

² Следва да се отбележи, че коректният термин е „бенефициери“ съгласно дефиницията на чл. 2, т. 10 от Регламент (ЕС) 1303/2013, но в практиката, вкл. в АДФП, се прилага „бенефициент/и“

Теоретичната основа, приложена в изследването, е главно базирана на правната рамка, в която е поставен секторът, вкл. наличната съдебна практика. Изследването не обхваща анализ на значими като брой предходни такива поради тяхната оскъдност, вероятно породена от относително краткия период между въвеждане на законодателството, уреждащо критериите за възлагане на поръчки и настоящия период.

Настоящо финансово-икономическо състояние на сектор „Води“ и влиянието на мерки, финансирани чрез Кохезионния фонд на ЕС спрямо него

Задължения на България в областта на сектор „Води“, произтичащи от правото на ЕС, вкл. степен на изпълнението им и ролята на Кохезионния фонд на ЕС

Като държава членка на ЕС, България има редица задължения в различни сфери, обхванати от общите политики на Съюза. Една от тях е политиката по опазване на околната среда, заемаща централно място (наред с някои други общи политики) в съвременните приоритети.

Съгласно част от първичното право на ЕС, а именно Договора за присъединяване на Република България и Румъния към ЕС (кратко наименование) и по-конкретно списък по чл. 20 във връзка с част трета, дял I от Договора, съдържащ преходни мерки, описани в т. 10, буква В – „Качество на водите“, се въвежда дерогация³ за страната. Същата гласи: „Чрез тази дерогация от членове 3, 4 и 5, параграф 2 от Директива 91/271/ЕИО на Съвета от 21 май 1991 г. за пречистването на градските отпадъчни води, изискванията за изграждане на канализационни мрежи и за пречистване на отпадъчни води от населените места не се прилагат напълно в България до 31 декември 2014 г., в съответствие със следните междинни цели: до 31 декември 2010 г., се постига съответствие с директивата за агломерации с население повече от 10 000 еквивалентни жители“.

Към настоящия момент, видно от публично достъпна информация и по-конкретно последния доклад на Министерство на околната среда и водите за прилагане на изискванията на цитираната по-горе директива, към края на 2020 г. състоянието на изградените съоръжения е представено в таблица 1.

³ Изключение от общи изисквания или тяхната отмяна.

Таблица 1: Текущо състояние на съоръженията в сектор „Води“, касаещо пречистването на отпадъчни води

Агломерации ⁴				Изградени ПСОВ		
Брой е.ж. ⁵ /вид зона	нормална	чувствителна ⁶	общо	нормална	чувствителна	общо
2 000 – 10 000	24	249	273	1	31	32
10 000 – 15 000	1	25	26	1	7	8
15 000 – 150 000	3	51	54	1	29	30
> 150 000	-	5	5	-	5	5
общо:	28	330	358	3	72	75

Източник: Министерство на околната среда и водите. (2020).

Видно от горната информация, България изостава в значителна степен от сроковете, уредени чрез първичното право на Съюза и по-конкретно от общо 358 агломерации, в които е следвало да се изградят пречиствателни станции за отпадъчни води (ПСОВ), реално са изградени 75 или в малко над 1/5 от тях. Това обстоятелство създава реална опасност от завеждане на наказателна процедура от страна на Европейската комисия чрез Съда на ЕС срещу страната и като резултат – значителни последващи финансови санкции.

Причините за установеното изоставане, касаещо постигане на съответствие с правото на ЕС, уреждащо мерки в областта на околната среда, са

⁴ Агломерация – територия, в която населението и/или икономическите дейности са достатъчно концентрирани, за да бъдат отпадъчните води от населеното място събирани и отвеждани в селищна пречиствателна станция или в крайната точка на заустването им.

⁵ 1 е.ж. – органичен биоразградим товар за денонощие, който има биохимична потребност от кислород за 5 денонощия (БПК₅) 60 г. кислород.

⁶ Чувствителни зони – зони на повърхностни води с повишени изисквания към заустване на отпадъчни води поради голяма вероятност за оказване на негативно въздействие върху флората и фауната. В таблицата са посочени и агломерациите, чиито замърсителен товар се заустват във водосбори на чувствителни зони.

комплексни. Основна сред тях е обстоятелството, че за да е възможно да бъде постигнато съответствие, е необходимо ангажирането на значителен финансов ресурс предвид мащабите на съответните инвестиции. Като допълнителна причина следва да се изтъкне и сравнително завишените изисквания към състоянието на съоръженията, произтичащи именно от правото на Съюза и кратките срокове за постигането им. Подобно изоставане не е български феномен, а е характерен дори за държави членки на ЕС, приети много преди България.

Предвид изложеното е необходимо синтезирано да се анализира ролята на бюджета на ЕС за изпълнение на кохезионната му политика, част от която (в съчетание с други) е опазването на околната среда. Практически инструмент за тази политика (извън законодателството) е Кохезионния фонд на Съюза (КФ), който съ-финансира Оперативна програма „Околна среда“.

През изтичащия програмен период (2014 – 2020 г. със срок на допустимост на разходите до 31.12.2023 г.) е предвиден значителен финансов ресурс в областта на сектор „Води“, а именно около 814 млн. € (МОСВ, 2015, изм. 16.06.2020, с. 119, таблица №18в). Отделно от това е предвидено ангажиране и на национален ресурс (с източник националния бюджет) в размер на около 144 млн. € или общо около 958 млн. €. Интерес предизвиква разпределението на разходите, източник на които е КФ, по компоненти на сектор „Води“, които са показани в таблица 2.

Таблица 2: Размер на разходите по компоненти в сектор „Води“, финансирани чрез КФ на ЕС в програмния период 2014-2020 г.

Компонент	Ст-ст на разходите, € (МОСВ, 2015, с. 52)
Питейни води	318 609 600
Отпадъчни води	452 936 115
Други мерки	42 488 616
Общо:	814 034 331

Източник: МОСВ (2015).

Данните по-горе показват, че едва около 56% от общия финансов ресурс е насочен към постигане на съответствие спрямо разпоредбите относно отпадъчните води в сроковете, определени чрез първичното право на ЕС. Следва да се отбележи, че подобен срок не е дефиниран относно съответствие в областта на питейните води.

В допълнение към изложеното, отново съгласно ОПОС (МОСВ, 2015, с. 51) е предвидено в рамките на програмния период да се изградят или реконструират едва 25 ПСОВ (при изискуеми 283, видно от таблица 1), което е предпоставка за допълнително дългосрочно забавяне в изпълнение на заложените цели в рамките на срока, определен чрез Договора за присъединяване. Липсват данни за целенасочена държавна инвестиционна политика в областта на отпадъчните води, една от причините за които може да се посочи именно значимия финансов ресурс, необходим за реализация на мерките.

Може да се обобщи, че държавната политика в областта на сектор „Води“, макар и подпомагана чрез средства от бюджета на ЕС, не може адекватно да посрещне задълженията на страната, особено в сроковете, определени чрез правото на Съюза.

Настоящо състояние на сектора и влиянието на мерки, финансирани чрез КФ

Понастоящем състоянието на сектор „Води“ е неблагоприятно като причините за това са комплексни. Подобно състояние предполага допълнително ограничение във възможностите както на ВиК дружествата – оператори на мрежите и съоръженията, така и на държавата, да осигурят необходимия финансов ресурс, за да се постигнат заложените чрез *acquis communautaire*⁷ цели.

Преди да се разгледа по същество състоянието на сектора е необходимо да се анализира характерна особеност на пазара на ВиК услуги, част от комуналните услуги. Основна сред тях е обстоятелството, че същите се предоставят в условията на естествен монопол. Така например Спасов, Пиримова, Марикина, Йотова и Казаков (2011, pp. 148-149) сочат, че „много често е нецелесъобразно по-голям брой фирми да извършват дадена дейност или услуга (водоснабдяване, топлофикация, канализация и др. комунални услуги)“. В допълнение, цитираните автори също уточняват, че „в подобни ситуации държавата предоставя изключителните права за извършване на тези дейности на отделни крупни фирми, в резултат на което се формира естествен монопол“.

Като общо правило собствеността на ВиК дружествата е частично или изцяло държавна (чрез Министерство на регионалното развитие и благоустройството) като дял в тяхната собственост често имат и съответни общини, на територията на които се предоставят подобни комунални услуги. Съгласно разпоредбата на чл. 1, ал. 1 от Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационни услуги (ЗРВКУ), експлоатационните предприятия за водоснабдителни и канализационни услуги са ВиК операторите.

⁷ *Acquis communautaire* – достижения на правото на ЕС (European Union, n.d.).

Също така, отново съгласно разпоредбите на закона, но чл. 2, ал. 1, ВиК оператори са всички предприятия с предмет на дейност извършване на ВиК услуги. За пълнота на изложението следва да се посочи, че съгласно чл. 10, ал. 1 от Закона за водите държавната политика, свързана с дейностите по експлоатация, изграждане, реконструкция и модернизация на водостопанските системи и съоръжения, се осъществява от министъра на регионалното развитие и благоустройството.

Предвид пазарната доминация на ВиК операторите, произтичаща от естествения им монопол, както и с оглед социални съображения, законодателят (чл. 5, ал. 1 от ЗРВКУ, както и чл. 10, ал. 1 от Закона за енергетиката) въвежда ролята на Комисията за енергийно и водно регулиране (КВЕР), имаща за предмет регулирането на дейностите във водоснабдяването и канализацията. Това се осъществява по реда на чл. 5, ал. 3 от ЗРВКУ, съгласно който КВЕР регулира цените и качеството на ВиК услугите, извършвани от операторите, независимо от формите на собственост и управление на ВиК системите. Процесът на регулиране на цените на услугите и ролята и функциите на КВЕР се регламентира чрез глава Четвърта от цитирания закон.

Следва да се идентифицират основните фактори, влияещи спрямо ценообразуването на ВиК услугите. Същите са посочени в чл. 13, ал. 1 от ЗРВКУ, съществени от гледна точка на настоящото изследване могат да се идентифицират следните:

- възстановяемостта на икономически обоснованите разходи (т. 2 от ал. 1);
- прилагането на икономически обоснована норма на възвръщаемост на вложения капитал (т. 3 от ал. 1);
- социалната поносимост на цената на ВиК услугите (т. 5 от ал. 1).

Отново съгласно разпоредбите на закона (чл. 13, ал. 4), КВЕР определя целева норма на възвръщаемост при отчитане на специфичните условия във всеки ВиК оператор, като взема предвид социалната поносимост на цената на ВиК услугите, изискванията за бъдещи капиталови разходи и показателите за финансова стабилност. Законодателят чрез § 1, ал. 1, т. 4 от цитирания закон регламентира, че социална поносимост на цената на ВиК услугите е налице в случаите, когато тяхната стойност, определена на база минимално месечно потребление на вода за питейно-битови нужди от 2,8 куб. м. на едно лице, не надхвърля 2,5 на сто от средния месечен доход на домакинство в съответния регион.

Специфичен аспект (свързан с общото пазарно поведение при търсенето на блага) относно цената за потребителите на ВиК услугите е обратнопропорционалната връзка между нейното нарастване и желанието за заплащане на услугите (willingness to pay). Важно е да се отбележи, че законодател-

ството практически предвижда невъзможност от прекъсване предоставянето на услугите с оглед социалния им характер (чл. 18, ал. 1, т. 1 от ЗРВКУ), формулирани като допълнителни задължения за обслужване на обществото. Друг специфичен аспект е общият принцип за формиране на цените, базирани на такси за предоставяните услуги. Същите се базират на разходопокривния принцип, а не на общовалидният принцип на максимизиране на финансовия резултат, но в условията на конкурентна среда, каквато в случая липсва.

В обобщение на изложената по-горе правна рамка и свързаните с нея аспекти, могат да се изведат следните изводи, касаещи възможностите на ВиК операторите да реализират си дейността по начин, допринасящ за спазването на правото на ЕС:

- Капиталовложенията, чрез които да се постигне съответствие с *acquis* като размер и обхват, са предмет на строга регулация и същите реално не могат самостоятелно да определят обема и вида им, а те зависят от действията на КЕВР.
- Ограниченията в размера и обхвата на капиталовите разходи произтичат основно от съображенията за социална поносимост на услугите, цените на които са функция от доходите на населението. В тези условия ВиК дружествата е спорно доколко ефективно могат да реализират своите задължения при крайно ограничение на разполагаемия ресурс. В практически аспект, за да са способни в известна степен (но не напълно) да инвестират в съоръжения, чрез които да се постигне съответствие с правото на Съюза, е необходимо привличането на допълнителен, безвъзмезден ресурс, основен източник на който е КФ на ЕС чрез ОПОС.

Неблагоприятен дългосрочен фактор спрямо оптимизиране на размера на инвестициите е трайното намаляване на броя на населението, както и все още сравнително ниските доходи. Същевременно редица стратегически програмни документи (например т. 1.4. от Стратегия за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България 2014 – 2023 г.), идентифицират като основен дългосрочен проблем пред сектора необходимостта от осъществяване на мащабни инвестиции, чрез които, освен да се постигне съответствие с правото на Съюза, то и в частност да се предоставят достъпни и качествени ВиК услуги.

Предвид изложеното по-горе, специално по отношение на въведените ограничения, произтичащи от принципа на социално поносими цени за услугите, могат да се резюмират няколко обстоятелства:

- ВиК дружествата е необходимо да реализират значителни инвестиции, за да поддържат и/или изграждат мрежи и съоръжения, чрез които едновременно да се: 1. Осигури качество на питейната вода и непрекъс-

ваемост на услугата; 2. Постигане на изискванията, залежали в приложимото законодателство (независимо дали национално или на ЕС).

- Размерът на инвестициите, поради разходопокривния принцип, е значително ограничен, което поставя в дългосрочна практическа невъзможност дружествата, вкл. от гледна точка тяхното финансово-икономическо състояние, едновременно да реализират инвестиции, но и да предоставят услуги на относително ниски (несъответстващи на необходимите реални разходи) цени.

Могат да бъдат обособени два основни аспекта, които в комбинация помежду си съвкупно повлияват преобладаващо негативно спрямо състоянието на сектора и икономическите оператори, вкл. аспекти, произтичащи от реализация на мерки, съфинансирани чрез КФ на ЕС чрез ОПОС:

- Ограничение в приходите (а оттам и размерът на разполагаемия ресурс за инвестиции) на ВиК дружествата.

Както вече беше разгледано по-горе, дружествата-оператори на ВиК мрежи и съоръжения са законово ограничени относно възможността от увеличаване на тарифите за предоставяните от тях услуги. В резултат се ограничава и размерът на разполагаемия ресурс, чрез който да се инвестира чрез капиталови разходи в активи, въвеждането в експлоатация на които да има като краен резултат от гледна точка на националното и общностно законодателство предлагане на услуги, опазващи в съответна степен околната среда.

- Увеличение на разходите на дружествата.

Редица фактори влияят неблагоприятно върху размера на разходите на дружествата в сектор „Води“. Основни сред тях могат да се открият следните: 1) Продължаващото увеличение на цените на електроенергията (дейностите по доставяне, отвеждане и пречистване както на питейни, така и на отпадъчни води, предполагат ангажиране на значителни количества електрическа енергия, основно за помпени агрегати). Следва да се отбележи, че държавата предприема някои мерки в тази насока. Пример в тази насока е Решение на Министерски съвет (РМС) № 40 от 1 февруари 2022 г. Чрез него се одобрява на програма за компенсиране на непредвидените разходи на дружествата от отрасъл ВиК за потребена електрическа енергия за 2021 г. Видно от неговото съдържание, програмата има за цел да минимизира отрицателния ефект за небитови потребители от отрасъл ВиК от поскъпването на електрическата енергия през 2021 г. на международните пазари, част от които е и организирания пазар на електрическа енергия в Република България, осъществяван чрез Българска независима енергийна борса. В тази връзка е проведено интервю⁸ от автора за целите на настоящото изследване с Ангел Престойски, управител на ВиК ООД гр. Враца и председател на

⁸ За възможността, за което авторът изразява благодарност.

Съюза на ВиК операторите. Съобразно резултатите от него, предоставяните чрез цитираното РМС средства за компенсиране на разходите за електрическа енергия са недостатъчни и само частично покриват реалните разходи, което допълнително затруднява дружествата в сектор „Води“. Горното се доказва и от самото решение – чрез него се анализира синтезирано състоянието на пазара на енергия като се установява драстичната разлика между средните борсови цени (особено в сегмента „ден напред“) и предвидените съобразно действащите бизнес-планове на дружествата, утвърдени с редица решения на КЕВР. В практически аспект това води до декапитализация на дружествата и допълнително ограничение на възможностите за дългосрочни инвестиции; 2) Драстично увеличение на цените на материалите, необходими за поддържане в адекватно експлоатационно състояние на мрежите и съоръженията, а именно тръби, фитинги, арматури, помпи, строителни материали; 3) Константното увеличение на разходите за трудови възнаграждения за служителите – секторът не прави изключение от общите тенденции като характерно за него е наемането на значителен като брой и вид персонал, необходим за нормалната експлоатация на мрежите и съоръженията.

Специално внимание следва да се обърне на разнопосочното (но предимно неблагоприятно) влияние на мерките, реализирани чрез средства от КФ на ЕС спрямо финансово-икономическото състояние на дружествата в сектор „Води“. Същите могат да се обособят в няколко направления:

- В продължение на анализа относно разходите за електроенергия следва да се отбележи, че мерките, финансирани чрез ОПОС, имат както благоприятно, така и негативно проявление като това също е обект на интервюто с г-н Престойски. По отношение на първото – подобряване състоянието на водоснабдителните мрежи предполага намаляване на консумираната енергия (основно за помпени станции, изпомпващи питейни води от земните недра, както и като следващ технологичен процес – създаване на необходимото налягане в мрежите) чрез намаляване на общия обем сурови води поради ограничение на загубите във водопрееносната мрежа.

От друга страна, като негативен ефект може да се изведе въвеждането на допълнителни консуматори на електроенергия основно в компоненти „отвеждане на отпадъчни води“ и „пречистване на отпадъчни води“. Те предполагат използването на помпени и други агрегати в съответни съоръжения, отличаващи се със значителна консумация на електрическа енергия.

- Общо намаление на разходите за експлоатация и поддръжка – този аспект също съдържа разнопосочни аспекти. По-конкретно, подобряване състоянието на мрежите предполага намаляване на разходите за експлоатация и поддръжка с оглед по-доброто им състояние спрямо под-

менените амортизирани мрежи. От друга страна обаче, разширението на последните (като дължини основно предвид изграждане на нови мрежи за отвеждане на отпадъчни води) предполага допълнителни бъдещи разходи за тяхната поддръжка. Специфичен елемент относно последното е необходимостта от периодична подмяна на съоръжения (основно помпени станции и агрегати), чиито икономически полезен живот е сравнително кратък (средно около 10 години). Съгласно т. 2.7.4 от Ръководството за анализ на инвестиционни проекти по разходи и ползи на ЕК, при определяне на изходящите парични потоци от експлоатационна дейност подмяната на подобни активи се счита за експлоатационен (краткосрочен), а не инвестиционен разход. В този смисъл е и разпоредбата на чл. 17, буква „а“ от Делегиран регламент (ЕС) № 480/2014 на Комисията от 3 март 2014 г.

- Ангажиране на финансов ресурс за осигуряване на задължителен собствен принос при реализация на мерки в сектор „Води“, финансирани чрез КФ на ЕС: председателят на Съюза на ВиК операторите чрез проведеното интервю сочи, че при реализацията на мерките дружествата, в резултат от изготвените анализи разходи-ползи (задължителен елемент от пакета от документи за кандидатстване за финансиране) приблизителният процент на собственото участие е в диапазона 13-15%. В числово изражение се касае за осигуряване на около 200-220 млн. лв. през изтичащия програмен период. Отново следва да се отбележи, че тарифите, на които ВиК операторите предоставят своите услуги, са държавно регулирани и ограничени от условието за тяхната социална поносимост. В тази връзка, дружествата в сектор „Води“ са допълнително ограничени в обичайните си капиталови разходи като всички средства практически са насочени към осигуряване на собствения принос. Поради размера на ангажирания ресурс дружествата прибавят до договаряне на дългосрочни заеми, основен източник на които е Европейската банка за възстановяване и развитие. Съгласно официална информация (EBRD, 2018) от банката, постигната договореност относно обема на средствата, които се предоставят на сектора, е в размер на около 115 млн. €.

Без да се елиминира или negliжира принципно благоприятното влияние на мерките върху състоянието на сектора следва да се отбележи, че подобни дългосрочни заеми лишават или ограничават възможностите на дружествата в бъдеще да осъществяват пълноценно своите капиталови програми и в тази връзка държавата следва да се ангажира и осигури допълнителни средства за покриване на собствения принос. Последното донякъде обаче би било в разрез с общото задължение на бенефициерите по договори за

безвъзмездна помощ самостоятелно да осигуряват необходимия ресурс за покриване на подобен принос.

- Специфичен за всеки от операторите фактор с негативно проявление е налагането на финансови корекции и/или отказът от верификация на етапа на изпълнението на проектите. Тяхното влияние е част от предмета на настоящото изследване. От гледна точка финансово-икономическото състояние на сектора могат да се очертаят някои основни особености:

- налагането (с последващо извършване) на финансови корекции, както и отказ от верификация на вече реализирани по проектите разходи, предполага ангажиране на допълнителен финансов ресурс, непредвиден нито в бюджета на проекта, нито във финансовите разчети на съответното дружество;
- често същите са в големи размери, което допълнително затруднява финансовото управление на мерките. В допълнение, като общо правило за тях не е осигурен предварително съответен ресурс (например чрез заемни средства);
- предвид ограниченията във времево отношение (завършване на проектите в периода за допустимост на разходите – до 31.12.2023 г.) за осъществяване на предвидените мерки, дружествата са поставени в условията на незабавна необходимост от набавяне на средства за покриване на разходите за финансови корекции или отказани за верификация разходи. Това допълнително затруднява както процеса по изпълнение на проектите, така и дългосрочно ограничава възможностите за капиталови разходи.

Следва да се наблегне на заложеното чрез вторичното право на Съюза (а и националното законодателство) разграничение на възложителите и по-конкретно публични и секторни. За разлика от правото на ЕС, в националното такова техните права и задължения се регулират от един и същи законодателен акт. Що се отнася до последните, функциониращи в пазарно състояние на естествен монопол (в областта на ВиК услугите), правото на ЕС ясно регламентира необходимостта от независимо регулиране на тяхната дейност, касаеща възлагането на обществените поръчки, а именно „за да се осигури отварянето за конкуренция на възлагането на поръчки“ (параграф 2 от съображенията на цитираната по-долу директива). Именно предметът на дейност на секторните възложители предполага пряка зависимост между ефективността на работата им (в други условия ефективността се постига чрез пазарните механизми и конкурентната среда, осигурявана чрез тях) и дългосрочната дейност на съответно дружество.

Договорно-правна рамка в областта на обществените поръчки с фокус критерии за тяхното възлагане и последващи финансови корекции

Като принципно правило следва да се постави акцент върху обстоятелството, че публичният ресурс е ограничен по своя размер, което предполага прилагане на мерки с цел максимизиране на резултатите от използването му. Горното в еднаква степен важи както за средствата от националните бюджети, така и тези, чиито източник са фондовете на ЕС. Правото (независимо дали на Съюза или националното) отчита това обстоятелство като чрез него са заложени редица механизми за оптимизиране на ползите от използването на ресурсите. Пример за последното е заложеният принцип на добро финансово управление чрез разпоредбата на чл. 2, т. 59 от Регламент (ЕС, ЕВРАТОМ) 2018/1046 на ЕП и на Съвета от 18 юли 2018 г. (наричан в практиката „Финансовият регламент“), посочваща принципите, на база на които следва да се изпълнява бюджета (на ЕС), а именно: икономичност, ефикасност и ефективност.

Друг подходящ пример, но от националното законодателство, са заложените принципи, отнасящи се до възлагане на договори за обществени поръчки, уредени в чл. 2, ал. 1 от ЗОП, а именно: 1. равнопоставеност и недопускане на дискриминация; 2. свободна конкуренция; 3. пропорционалност; 4. публичност и прозрачност. Сходни са и релевантните принципи, които в частност обхващат обществените поръчки, уредени в чл. 160, параграф 1 от Финансовия регламент.

Освен чисто правна, то налична е и икономическа (а и житейска) логика в прилагането на горните принципи – ограничението на ресурса винаги е съпроводено с избор между различни алтернативи. Резултатите от този избор предполагат максимизиране на ефектите от използване на ресурса. В продължение на горното, чисто икономически (гарантирана чрез разпоредбите на законодателството) са първопричините за въвеждане на подобни принципи, а именно – свободната и лоялна конкуренция предполага постигане на оптимални ефекти от използване на ограничения ресурс. Съобразно разпоредбата на чл. 160, параграф 2 от Финансовия регламент, при всички договори за обществени поръчки се осигурява конкуренция на възможно най-широка основа.

Нарушаването на конкурентната среда води до наличие на неблагоприятни последици както за конкретния пазар, така и потенциално за възложителите на договори за обществени поръчки. Те основно се изразяват в налагане на финансови корекции, процедурата за които е уредена в националното законодателство чрез Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ). Приложното му поле е

разгледано систематизирано по-долу, както са разгледани и други части от правото на ЕС и националното законодателство, уреждащи обществените отношения относно възлагането на договори за обществени поръчки. Характерна особеност относно подобно възлагане е обстоятелството, че правото на Съюза урежда процедурите чрез един от елементите на вторичното право, а именно чрез две основни директиви, транспонирането на едната от които е анализирана чрез настоящото изследване.

Вторично право на ЕС относно обществените поръчки – общи положения

Възлагането на обществени поръчки в рамките на правото на ЕС е пряко нормативно уредено чрез две директиви, едната от които основна, а другата – в специфична област на пазара. По-конкретно се касае за следните директиви:

- 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;
- 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.

Включването на втората от посочените директиви в рамките на настоящото изследване е наложително с оглед неговия предмет и приложното поле, уреждащо директивата. Основните елементи от материята, обхваната от директивите, са разгледани по-долу ведно с тези, уредени чрез националното законодателство.

Национално законодателство в областта на обществените поръчки с фокус критерии за възлагане на договори

Както вече беше изяснено, директивите, и в частност, тези, посочени по-горе, предполагат транспонирането им в националното законодателство. Същото е реализирано в практически аспект чрез разпоредбите на ЗОП, подложени на сравнителен анализ по-долу.

Основните аспекти, уредени посредством цитирания закон, респ. чрез Директива 2014/24/ЕС, са следните:

- ✓ обекти на обществените поръчки (строителство, доставки и услуги) – чл. 3 от ЗОП; без препратка към Директивата;
- ✓ видове процедури (открита, ограничена, състезателен диалог, пряко договаряне и др.) – чл. 18 от ЗОП и чл. 27 и следващи от Директивата;

- ✓ стойностни прагове за различни обекти на обществените поръчки – чл. 20 от ЗОП и чл. 4 от Директивата;
- ✓ критерии за подбор на кандидатите или участниците, включващи следните аспекти: 1. годността (правоспособността) за упражняване на професионална дейност; 2. икономическото и финансовото състояние; 3. техническите и професионалните способности, вкл. документи, чрез които се доказва съответствие спрямо заложените критерии (чл. 59 и следващи от ЗОП и чл. 58 и следващи от Директивата);
- ✓ критерии за възлагане на обществени поръчки (чл. 70 от ЗОП и чл. 67 от Директивата);
- ✓ провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки и тяхното възлагане (чл. 99 и следващи от ЗОП и чл. 40 и следващи от Директивата);
- ✓ обжалване на решения на възложители за избор на изпълнители по процедури за възлагане на поръчки (чл. 196 и следващи от ЗОП; без препратка към Директивата);
- ✓ изменение на договори (чл. 116 от ЗОП и чл. 72 от Директивата).

Отчитайки фокуса на изследването, е наложително извършването на сравнителен анализ, касаещ критериите за възлагане на обществени поръчки, уредени поотделно в ЗОП (чл. 70) и Директивата (чл. 67). Целта е да се установи в основни рамки степента на правилност на транспониране на директивата, вкл. доколко разпоредбите на националното законодателство са по-ограничителни (или не) спрямо заложените чрез директивата критерии за възлагане на договори за обществени поръчки. Извеждането на крайни изводи доколко правилно и навременно е извършено транспонирането е твърде амбициозна цел, а и същото се извършва от Европейската комисия (Европейска комисия, n.d.), поради което изследването „рамкира“ резултатите от този процес без да претендира за изчерпателност. Същевременно подобен анализ предоставя достатъчно информация, за да е възможно да се установи доколко процесът на транспониране и последващото приемане на ЗОП гарантира наличието на конкурентна среда, но също и дали се въвеждат допълнителни изисквания/разпоредби, създаващи условия за неблагоприятни последици за възложителите по процедури за възлагане.

От анализа са изключени някои „несъществени“ разпоредби от чл. 70 на закона поради вторичното им значение (ал. 3, както и алинеи 8-12 вкл.) като анализът е представен в табличен вид по-долу (таблица 3).

Таблица 3: Сравнителен анализ относно разпоредбите, уреждащи критериите за възлагане съгласно чл. 70 от ЗОП и чл. 67 от Директива 2014/24/ЕС

чл. 70	чл. 67	Разпоредба от ЗОП	Разпоредба от Директивата	Съответствие
1	1	Обществените поръчки се възлагат въз основа на икономически най-изгодната оферта	Възлагащите органи възлагат обществените поръчки въз основа на критерия за икономически най-изгодната оферта	пълно
2	2	Икономически най-изгодната оферта се определя въз основа на един от следните критерии: 1. най-ниска цена; 2. ниво на разходите; 3. оптимално съотношение качество/цена	Икономически най-изгодната оферта се определя въз основа на цената или разходите и може да включва критерия за най-доброто съотношение качество/цена	пълно
4	2	Показателите могат да съдържат: 1. измерител на качество, включително технически параметри, естетически и функционални характеристики, социални, екологични и иновативни характеристики; 2. организация и професионална компетентност на персонала, на който е възложено изпълнението на поръчката, или 3. обслужване и поддръжка, начин и срок на изпълнение или срок на завършване.	Тези критерии могат да включват например: а) качество, включително технически параметри, естетически и функционални характеристики, социални, екологични и иновативни характеристики и търговия и условията за нея; б) организация, квалификация и опит на персонала, на когото е възложено изпълнението на поръчката; или в) обслужване след продажбата и техническа помощ, срок на доставка или срок на завършване.	пълно
5	3 и 4	Показателите трябва да са свързани с предмета на поръчката. Те не трябва да дават неограничена свобода на избор и трябва да гарантират реална конкуренция.	Критериите за възлагане не трябва да водят до предоставянето на възлагащия орган на неограничена свобода на избор. Те трябва да гарантират, че е възможна реална конкуренция.	частично

Продължение

чл. 70	чл. 67	Разпоредба от ЗОП	Разпоредба от Директивата	Съответствие
6	5	Възложителят определя относителната тежест на всички показатели, а когато това е обективно невъзможно, ги подрежда по важност в низходящ ред.	Възлагащият орган посочва относителната тежест. Когато претеглянето не е възможно по обективни причини, възлагащият орган степенува критериите по значение в низходящ ред.	пълно
7	-	В документацията възложителят посочва методиката за комплексна оценка и начина за определяне на оценката по всеки показател. Начинът трябва: 1. да дава възможност да се оцени нивото на изпълнение, предложено във всяка оферта; 2. да дава възможност да бъдат сравнени и оценени обективно техническите предложения в офертите; 3. да осигурява на кандидатите и участниците достатъчно информация за правилата, които ще се прилагат при определяне на оценката по всеки показател.	липсва	несъответствие

Източник: ЗОП и Директива 2014/24/ЕС

В продължение на сравнителния анализ между правото на ЕС и националното законодателство е необходимо да се отбележат и някои други специфични хоризонтални аспекти, влияещи в частност и спрямо състоянието на сектор „Води“:

- ЗОП реално урежда обществените отношения и фактически представлява връзката между публичния и частния интерес при спазване принципите на закона. Дисбалансът в регулиране на подобен тип отношения неизбежно води до намаляване на ефективността при разходване

на ограничения като размер публичен ресурс и влошава икономическата среда в областта на инвестиционното проектиране и строителство, пряко ангажиране с фактическото изпълнение на целите – както тези в областта на опазване на околната среда, така и по отношение на обществените поръчки и конкурентната среда при възлагането им.

С други думи, ЗОП съставлява връзката между публичния ресурс (специфично в случая е, че основен източник са фондовете на ЕС, подпомагачи и целящи постигане на Кохезионната политика на Съюза в нейните три аспекта – икономическа, социална и териториална кохезия) и осигуряване на съответни блага (отново ограничени) чрез способите и механизмите на свободната пазарна икономика. Кумулативният ефект от тази връзка е (или следва да бъде) именно реализиране на аспектите на посочената по-горе обща политика на ЕС, която е един от съвременните фундаменти на Съюза, еволюирал след неговото създаване. В тази връзка Баче (1998, р. 35) посочва, че подходящо за начална точка относно появата на Кохезионната (регионалната) политика е да бъде определена 1961 г., когато Комисията на ЕИО свиква конференция в Брюксел, на която да се изведат основните цели на Общността. В резултат през 1965 г. е представен първият доклад пред Съвета на министрите, съдържащ анализ както на основните регионални проблеми, а също и инструментите за тяхното преодоляване, които да имат непосредствено влияние и значение за развитие на регионите.

- В продължение на горното е необходимо да се обсъди съдържанието на чл. 70 (с фокус ал. 7 и ал. 5 предвид резултатите от сравнителния анализ в горната таблица) от ЗОП доколко попада в хипотезата, уредена в чл. 288 от Договора за функциониране на ЕС. Съгласно разпоредбата му „директивата е акт, който обвързва по отношение на постигането на даден резултат от държавите членки, до която е адресиран, като оставя на националните власти свобода при избора на формата и средствата за постигане на този резултат“. Транспонирането в националното законодателство и предвидената в тази връзка свобода не следва да се възприема като безгранична, дори напротив. Свободата е ограничена в рамките както в буквата, така и в духа на законодателството на Съюза и в тази връзка може да се твърди, че потенциално съществува нарушаване на тази свобода дотолкова, доколкото като минимум ал. 7 (а до някъде и ал. 5) не съответства на духа (а и на целите) на директивите в областта на обществените поръчки. Като следствие може да се твърди, че *de facto* законодателят е ограничил възложителите (вкл. секторните) в преследване и постигане на целите и принципите, произтичащи от правото на ЕС. Подобни разпоредби могат да бъдат потенциално определени като недопустимо ограничаване с всички негативни после-

дици, вкл. ефективност при разходване на ресурса и общо подобряване състоянието на сектора, допринасящо за постигане на целите на Кохезионната политика.

Предвид обстоятелството, че националното законодателство е еднакво валидно и приложимо както за възложителите, така и административния (управляващия) орган на програмата, финансирана чрез Кохезионния фонд на Съюза в областта на околната среда, а също и (с особена важност) съдебната система, чиито актове са крайни и окончателно уреждащи преценката относно степента на правилност на отделните органи при прилагане на ЗОП, отново следва да се постави въпросът доколко визираните по-горе разпоредби на закона съответстват на духа и целите на директивите. Този въпрос е от първостепенен характер дотолкова, доколкото неяснотите в закона в еднаква степен затрудняват и влияят върху ефективността както на административния орган, така и правораздавателния такъв. Касае се за фундаменталния въпрос доколко възможно е да се осъществява ефективно правоприлагане при неясноти в разпоредбите на закона, а оттам и в по-общ план – ефективността на отделните системи при управление на ограничени финансов ресурс в условията на остра нужда от тях. Като краен извод относно горното е необходимо да се уточни, че отделните органи, участващи в разходването на ресурса и контрола спрямо това са поставени пред избор дали и доколко могат да правоприлагат, което от своя страна идентифицира необходимостта от изменение на съществуващите текстове на закона (*de lege lata*), несъответстващи както на вторичното право като разпоредби, така и на неговия дух.

Необходимо е, в продължение на анализа относно ефективността на ресурса и осигуряването ѝ, да се посочат и принципите, залегнали в чл. 160 от Финансовия регламент, а именно: „*всички договори, финансирани изцяло или частично от бюджета, са в съответствие с принципите на прозрачност, пропорционалност, равно третиране и недискриминация*“. Неяснотите в националното законодателство, вече установени по-горе, потенциално са в разрез (поне частично) с идентифицираните принципи.

Законодателство, уреждащо администрирането на нередности и извършването на финансови корекции при нарушения спрямо разпоредбите относно критериите за възлагане, както и последващи съдебни спорове относно корекциите

Както правото на ЕС, така и националното законодателство, уреждат специфичната материя, касаеща администрирането на нередности и извършването на финансови корекции, и в частност, тези, за които е установено нарушение спрямо разпоредбите относно критериите за възлагане с послед-

ваща констатация за наличие на нередност по смисъла на чл. 2, параграф 36 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. Администрирането на нередности и последващото го извършване на финансови корекции е нормативно уредено чрез Глава пета, Раздел III от ЗУСЕСИФ.

Извършването на финансови корекции винаги е съпроводено с неблагоприятни последици за бенефициерите и в частност тези от сектор „Води“ предвид необходимостта от осигуряване на допълнителен финансов ресурс за компенсиране на разходите, за които е отменена финансовата подкрепа от КФ на ЕС. Съгласно чл. 71, ал. 1 от ЗУСЕСИФ, целта на извършване на финансовите корекции е постигане или възстановяване на ситуацията, при която всички разходи, сертифицирани пред Европейската комисия, са в съответствие с приложимото право на Съюза и българското законодателство.

Често срещана практика, подробно изследвана по-долу, е да се установява наличие на нередност с последваща финансова корекция по повод правилно прилагане на ЗОП в частта, уреждаща критериите за възлагане на обществени поръчки. Съществуват два основни правни способа за определяне на размера на финансовата корекция като съгласно разпоредбата на чл. 72, ал. 1 от ЗУСЕСИФ при определянето му се отчитат естеството и сериозността на допуснатото нарушение на приложимото право на ЕС и българското законодателство и финансовото му отражение върху средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ). Съобразно това дали е възможно да се установи или не размерът на реално установените финансови последици на нарушението върху изразходваните средства финансовата корекция като стойност е равна на размера на нарушението или (ако е невъзможно да се установи) когато поради естеството на нарушението е невъзможно да се даде количествено изражение на финансовите последици, за определянето на финансовата корекция се прилага процентен показател спрямо засегнатите от нарушението разходи (чл. 72, ал. 3 от ЗУСЕСИФ).

В изпълнение на разпоредбата на чл. 70, ал. 2 от ЗУСЕСИФ, Министерският съвет чрез ПМС № 57 от 28.03.2017 г., приема Наредбата за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на закона за управление на средствата от ЕСИФ. Според тежестта на нарушението и последващата корекция, наредбата въвежда различни размери, вариращи между 5% и 100% от допустимите разходи по съответна операция.

Конкретно по отношение установени нарушения на правото, отнасящи се до неправилно въведени критерии за възлагане на поръчките, и в частност на тези в сектор „Води“, са уредени в следните точки от приложението

(списъкът е неизчерпателен като е фокусиран спрямо най-често установените нарушения).

Таблица 4: Размери на финансовите корекции в случай на установено нарушение относно критерии за възлагане на поръчки съгласно Наредбата

Точка	Вид нередност	Описание на нередността	% на корекцията
9.1.	Липса на публикуване в обявлението за поръчката на критериите за подбор и/или възлагане (и/или тяхната тежест)	а) липса на публикуване в обявлението за обществена поръчка на възлагане (и/или тяхната тежест)	25%
9.2.	Липса на достатъчно описание на критериите за възлагане или тяхната тежест.	Нито в публикуваното обявление за поръчката, нито в документацията за нея са описани достатъчно критериите за възлагане или тяхната тежест.	10%
11.	Използване на критерии за възлагане, които не са дискриминационни, но ограничават достъпа на участниците.	а) нередността се отнася до критерии или условия, които не са дискриминационни по даден признак, но водят до ограничаване на достъпа на участниците до конкретната процедура за възлагане на обществена поръчка.	10%

Източник: Наредба за посочване на нередности (непълно наименование). Приета с ПМС № 57 от 28.03.2017 г.

Видно от така определените размери, в случай на установени нарушения с последващи финансови корекции, бенефициерите по договори, финансирани от КФ на ЕС, е необходимо да осигурят допълнителен ресурс в значителни размери предвид мащаба на реализираните проекти.

Финансовите корекции като размер при прилагане на цитираната наредба се определят чрез решения на Ръководителя на Управляващия орган, в конкретния случай този на ОПОС. Чрез това решение, при прилагане разпоредбата на чл. 73, ал. 1 от ЗУСЕСИФ, се определя освен размерът, но и основанието за нея.

Решението по своята същност представлява индивидуален административен акт, подлежащ на оспорване пред компетентен съд като правните основания са чл. 27 и чл. 73 и следващи от ЗУСЕСИФ, както и чл. 145, ал. 1 във връзка с чл. 133, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс. В практически аспект, това е единствената възможност бенефициерите по договори за финансиране да защитят своя интерес по повод реализацията на проекти в сектор „Води“ и да предотвратят трайно негативни последици, касаещи проектните дейности и финансовото състояние на съответно експлоатационно дружество.

Редица автори твърдят, че финансовите корекции представляват дисциплинираща практика спрямо възложителите на обществени поръчки. Така например Цветкова (2021, с. 121) сочи, че финансовите корекции представляват крайна мярка за възпитаване на финансова дисциплина в бенефициерите на средства от бюджета на ЕС. Действително защитата на бюджета на Съюза следва и трябва да бъде в основата на изпълнение на мерки, финансирани чрез него. Същевременно обаче остава открит въпросът за основателността и правилността на определяне на финансовите корекции и практиките в страната. По-конкретно, доколко основателни са те, подхождат ли се субективно (и съответната степен относно това) в процеса на определянето им и доколко ефективна е защитата на бенефициерите в процеса на оспорването им пред компетентен съд.

Договорна рамка, уреждаща администрирането на нередности и извършването на финансови корекции, вкл. тези, свързани с критерии за възлагане

Изпълнението на проекти в сектор „Води“, финансирани чрез КФ на ЕС, се осъществява посредством сключване на Административни договори за безвъзмездна финансова помощ (АДБФП), договорени по реда на чл. 37, ал. 3 от ЗУСЕСИФ. Основната част от средствата през изтичащия програмен период по ОПОС са съсредоточени в процедура чрез директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ № BG161M1OP002-1.016 „Изграждане на ВиК инфраструктура“ (МОСВ, 2018). Общият размер на безвъзмездна финансова помощ по процедурата е 1 350 000 000 лв. или около 85% от разполагаемия ресурс по Приоритетна ос 1 „Води“ на ОПОС. С оглед на изложеното, именно тази процедура служи за анализ на договорната рамка в настоящото изследване.

Несъвършенства в приложимото законодателство и практики при неговото прилагане. Влиянието им спрямо сектор „Води“ при изпълнение на проекти, финансирани чрез КФ на ЕС

Анализ на съдебната практика относно налагане на финансови корекции при реализация на мерки в сектор „Води“

Като принципно правило, особено предвид мащаба на изпълняваните инвестиционни мерки и тяхната стойност, бенефициерите по АДФП в ролята на възложители по договори за обществени поръчки, търсят правата си по съдебен ред в случаите, в които чрез решения на ръководителя на ОПОС се налагат финансови корекции по реда на действащото законодателство. Договорните и правни основания относно обжалването на решенията са вече уточнени по-горе.

Процедурата по обжалване е двуинстанционна – пред административен съд (предвид факта, че решението съставлява индивидуален административен акт) по териториална подсъдност, както и пред Върховен административен съд (ВАС) като крайна съдебна инстанция, чиито решения са окончателни и не подлежат на обжалване, а са задължителни за техните адресати.

Настоящото изследване обхваща анализ на съдебната практика (решения) на ВАС в периода от началото на 2020 г. до края на месец април 2022 г. Началото е избрано при съобразяване на обстоятелството кога фактически е започнала реализацията на проектите в сектор „Води“ (с фокус цитираната по-горе основна мярка по оста), финансирани чрез КФ на ЕС, респективно кога е стартирало налагането на финансови корекции от страна на ОПОС и като крайна фаза – обжалване на решенията пред ВАС и постановяване на окончателни съдебни актове от касационната инстанция.

Обект на изследване на съдебната практика са закононарушенията, установени в процеса на последващ контрол от страна на ОПОС, предмет на съответни спорове. Фокусът е спрямо основните нарушения на ЗОП, констатираните от Ръководителя на Управляващия орган (УО), а именно тези, свързани с критерии за подбор (чл. 59 и 63 от ЗОП) и критерии за възлагане (чл. 70 от ЗОП). Установено е наличие на нарушения извън критериите, но същите са незначителни като брой в сравнение с горепосочените. Анализиран е и делът на потвърдените от ВАС решения на Ръководителя на УО спрямо общия брой на изследвани решения на ВАС.

Методът на набиране на информацията включва преглед на наличната съдебна практика на портала на ВАС за справки по дела (ВАС, n.d.). Зададените критерии като ключови думи са посочени „водоснабдяване“ (по наименованието на страната по спора – бенефициер, независимо дали в ролята на жалбоподател или ответник, тъй като в общия случай то е цитирано в решенията независимо от факта, че част от него е обезличено съобразно

приложимата практика), а също и „седмо“ (по номера на отделението във ВАС, ангажирано с решаване на подобни спорове). Установено е наличието на общо 28 броя решения, релевантни към изследването. Резултатите от тях са обобщени в таблица 5.

Таблица 5: Данни относно налична съдебна практика на ВАС в периода от началото на 2020 г. до края на месец април 2022 г.

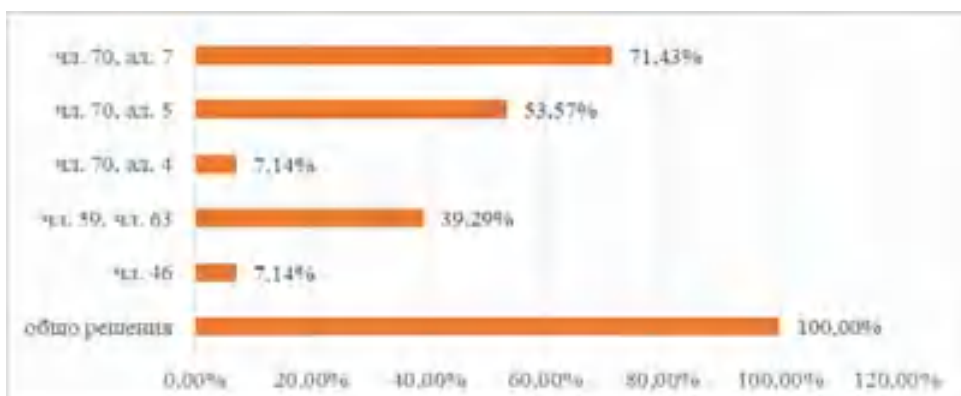
№	Решение №	година	чл. 46	чл. 59, чл. 63	чл. 70, ал. 4	чл. 70, ал. 5	чл. 70, ал. 7	Обект на общ. поръчка	потвърдено
1	4765	2020	не	не	не	да	да	строителство	не
2	15342	2020	не	не	не	да	да	услуги	не
3	1818	2021	не	не	не	не	да	услуги	да
4	5499	2021	не	не	не	да	да	услуги	да
5	6810	2021	не	не	да	да	не	услуги	не
6	8907	2021	не	да	не	не	не	услуги	не
7	12280	2021	не	да	не	не	не	услуги	да
8	12011	2021	не	не	не	не	да	строителство	не
9	11080	2021	да	не	не	да	да	услуги	да
10	9656	2021	да	не	да	да	да	услуги	да
11	9186	2021	не	не	не	не	да	строителство	не
12	9147	2021	не	да	не	да	да	услуги	да
13	9043	2021	не	не	не	да	да	услуги	да
14	4852	2021	не	да	не	не	не	услуги	не
15	4234	2021	не	да	не	не	да	услуги	да
16	11226	2021	не	да	не	не	не	услуги	да
17	10706	2021	не	не	не	да	да	услуги	да
18	8145	2021	не	не	не	не	да	строителство	да
19	8250	2021	не	не	не	да	да	строителство	не
20	8021	2021	не	да	не	да	да	строителство	да
21	2006	2021	не	не	не	да	да	строителство	не
22	1984	2021	не	не	не	не	да	услуги	да
23	10766	2021	не	не	не	да	да	строителство	не
24	1615	2022	не	не	не	да	да	строителство	не
25	3579	2022	не	да	не	не	не	услуги	не
26	1956	2022	не	да	не	не	не	строителство	не
27	3959	2022	не	да	не	да	да	услуги	да
28	810	2022	не	да	не	не	не	услуги	да
Общо като основание:			2	11	2	15	20	10/18	15

Източник: ВАС (n.d.).

Предвид данните по-горе, систематизирани на база на съдебната практика, могат да се изведат някои основни изводи по конкретни показатели, отнасящи се до основанията за налагане на финансови корекции при изпълнение на проекти в сектор „Води“. Разгледани са отделни/самостоятелни основания, както и такива, съчетани с други чрез конкретни решения на Ръководителя на УО на ОПОС (РУО):

- Разпоредби на ЗОП, спрямо които е констатирано нарушение (едно или повече), основание за налагане на финансова корекция.

Чрез решенията на РУО, предмет на съдебни спорове, са констатирани едно или повече нарушения на конкретни разпоредби на ЗОП. По-долу (фигура 1) графично е представен дела на основните разпоредби, послужили за налагане на финансови корекции (в значителна част от случаите решенията на РУО съдържат констатации за нарушение на повече от една разпоредба) в сектор „Води“.



Източник: Данни от портал на ВАС.

Фигура 1: Дял на основните разпоредби, нарушението на които са послужили за основание за налагане на финансови корекции чрез решение на РУО

Видно от горните данни, доминиращи разпоредби, спрямо които РУО е констатирал нарушения на ЗОП чрез своите решения, предмет на съдебен спор, са тези на чл. 70, ал. 7 и чл. 70, ал. 5 от закона, т.е. критериите за оценка на офертите. С много по-незначителен дял в общо констатираните нарушения са тези, касаещи критериите за подбор на офертите (чл. 59 и чл. 63 от ЗОП) или други разпоредби на закона.

- Потвърдени решение на РУО от ВАС за наличие на нарушения на ЗОП.

Правилното прилагане на разпоредбите на законодателството е обект на съдебен контрол независимо дали спрямо действията на възложителите

(бенефициери по АДФП) по повод подготвените документации и проведените процедури за възлагане на обществени поръчки или последващите ги решения на РУО. Доколко действията на горните съответства на закона може да се установи от това колко и какви решения на РУО са потвърдени от ВАС чрез отделни съдебни решения. Данните относно последното са представени в следващата фигура 2.



Източник: Данни от портал на ВАС.

Фигура 2: Дял на потвърдените решения на РУО от ВАС спрямо основните разпоредби на ЗОП, нарушението на които са послужили като основание за налагане на финансови корекции

Предвид информацията в горната фигура, могат да се изведат следните изводи:

- ВАС чрез своите решения потвърждава наличието на основание (едно или повече) за налагане на финансови корекции за около половината от общия брой на решенията на РУО, предмет на съдебен спор;

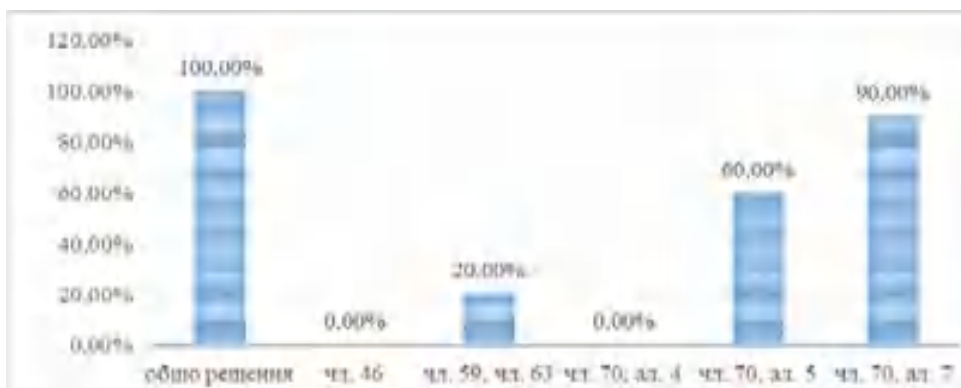
- потвърждение за нарушение на чл. 46 е налично в 100% от делата, чрез които е оспорвано решение на РУО. Предвид обаче, че те са само 2 бр. от общо 28 (като правни основания), то не може да се счита, че това е основното нарушение, допускано от бенефициерите при подготовка и провеждане на процедури за възлагане;

- въпреки доминиращия дял на основанията за налагане на финансови корекции за нарушение на законодателството, регулиращо критериите за оценка на офертите, те не са потвърдени като правилни чрез съдебните решения в много по-значителна степен спрямо другите основания;

- съдебната практика е разнопосочна по отношение на правилното прилагане на ЗОП при изпълнение на проекти, финансирани чрез КФ на ЕС в сектор „Води“, което допълнително затруднява ефективното изпълнение на мерките.

Данните както в таблица 5, така и фигури 1 и 2, демонстрират общото състояние на наложените и потвърдени финансови корекции, но не дават необходимата яснота относно финансовото влияние на изпълнението на проекти в сектор „Води“ по повод наложени корекции. Това е така, защото данните приравняват както обекти на обществени поръчки за строителство (общо 10 бр.), но също и за услуги (18 бр.). Известен факт е, че първата група като размер на разходите, е значително по-голям спрямо тази за услугите. Предвид последното, на задълбочен анализ следва да се подложат данните, отнасящи се до договорите за строителство с оглед на факта, че установени нарушения в процедурите за възлагане имат много по-значим финансов ефект спрямо бенефициерите.

При прилагане на аналогичен подход спрямо горния, данните относно основания за налагане на финансови корекции при проведени процедури за възлагане на обществени поръчки за строителство показват следното.



Източник: Данни от портал на ВАС.

Фигура 3: Дял на основните разпоредби, нарушението на които са послужили за основание за налагане на финансови корекции чрез решение на РУО при договори за строителство

Установява се, че отново доминиращо нарушение е това относно критериите за възлагане като това е валидно с особена степен (в 9 от общо 10 процедури за строителство, обект на съдебен контрол) за прилагането на чл. 70, ал. 7 от ЗОП. За сравнение, дялът на тази разпоредба в общия брой на съ-

дебните решения е около 71%, докато в случая с договори за строителство той е 90%, т.е. в много значителна част от процедури за строителство РУО е констатирал нарушение при прилагането на тази конкретна разпоредба на закона.

Както вече беше уточнено по-горе, от значение за състоянието на сектора при изпълнение на мерките, финансирани чрез КФ на ЕС, не са толкова основанията за налагане на финансови корекции, а потвържденията на решенията на РУО от страна на ВАС. Данните са показани на фигура 4.



Източник: Данни от портал на ВАС.

Фигура 4: Дял на потвърдените решения на РУО от ВАС спрямо основните разпоредби на ЗОП, нарушението на които са послужили за основание за налагане на финансови корекции по процедури за възлагане на договори за строителство

При сравнение на данните се установява, че за разлика от относително високия дял потвърдени нарушения от страна на ВАС спрямо всички решения на РУО, то по отношение на процедурите за възлагане с обект строителство, дялът на потвърдените нарушения е значително по-малък. Като междинен извод може да се посочи, че в основната си степен съдът намира за незаконосъобразни решенията за налагане на финансови корекции от страна на РУО в случаите, в които обект на обществените поръчки е строителство.

Анализ на приложимото законодателство – идентифициране на основни несъвършенства и връзката им с изпълнение на мерки в сектор „Води“

Като принципно правило бенефициерите по АДФП в сектор „Води“ (а и не само те) следва да постигнат определени индикатори за изпълнение, специфични за всеки договор. Същите, освен, че трябва да бъдат постигнати, реалното изпълнение на изградените или реконструирани мрежи и съоръжения е необходимо да бъдат с качествен характер, респ. да притежават белезите на дълготрайна експлоатационна годност предвид дългосрочния инвестиционен характер на активите.

Отчитайки факта, че качеството на изпълнението зависи както от предварително заложили показатели, съдържащи се в техническите спецификации (по смисъла на § 2, т. 54 от Допълнителните разпоредби от ЗОП) към обществените поръчки, така и предложенията за изпълнение на поръчките по време на провеждане на процедурите за възлагане. Що се отнася до първите (спецификациите), при изпълнение на проекти в сектор „Води“, финансирани чрез КФ на ЕС, същите реално са част от АДФП, тъй като съставляват част от документите за кандидатстване за финансиране съгласно т. 24.3.1. от Насоките за кандидатстване по процедура „Изграждане на ВиК инфраструктура“ по приоритетна ос 1 на ОПОС и по-конкретно прединвестиционни проучвания, формиращи обхвата на инвестиционните строителни намерения. Като основание за последното следва да се идентифицира и разпоредбата на чл. 9, т. 1 от Наредба № 4 от 21.05.2001 г. за обхвата и съдържанието на инвестиционните проекти.

Що се отнася до предложенията за изпълнение на поръчките, основна част от тях са техническите предложения (по силата на чл. 101, ал. 3 от ЗОП) на участници в процедури за възлагане на обществени поръчки. Същите в общия случай (когато се прилага критерий за възлагане оптимално съотношение качество/цена) се изработват базирано на методиките за комплексни оценки (по смисъла на чл. 31, ал. 1, т. 3 от ЗОП), неизменна част от документациите за обществени поръчки. Следва да се отбележи, че с оглед публичния характер на средствата, финансиращи мерки в сектор „Води“, прилагането на разпоредбите на ЗОП е задължително по повод изпълнението на мерките. Характерна специфика е фактът, че (в основна част на приоритетна ос 1 „Води“ на ОПОС) бенефициери по АДФП са ВиК дружества, чиито управители са секторни възложители по силата на чл. 5, ал. 4, т. 1 от ЗОП.

Формулирането на критериите за възлагане на поръчката отразява както разпоредбите на закона, така и интереса (а и задължението) на възложителя да подбере чрез процедурата за възлагане икономически най-изгодната за него оферта по смисъла на чл. 70, ал. 2 от ЗОП и чл. 67, параграф 2 от Директива 2014/24/ЕС. Чрез тези критерии се реализира и общото му задължение в ролята на бенефициер да осигури дълготрайна експлоатационна годност на финансираните чрез КФ на ЕС мерки в сектора.

Както посочва Европейската комисия в т. 2.3.3. от Ръководство за специалисти за възлагането на обществени поръчки относно избягване на най-често допусканите грешки при проекти, финансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове, целта на най-доброто съотношение между цена и качество е да се определи икономически най-изгодната оферта. Горното е широко залегнало и в редица решения на ВАС. Така например, в решение № 6810/07.06.2021 г. (съдия-докладчик Соня Янкулова) съдът сочи, че целта на критерия по чл. 70, ал. 2, т. 3 ЗОП е да се определи участникът, който предлага най-доброто съотношение качество/цена от гледната точка на интереса на възложителя, т.е. най-благоприятното за него.

Именно чрез въвеждането на конкретни, специфични за съответната поръчка, критерии за възлагане, възложителите/бенефициери по АДФП гарантират постигане на изискуемото чрез тези договори качество, съдържащо се в техническите предложения, изготвени на база на съответните критерии, респ. показатели за оценка на офертите по смисъла на чл. 70, ал. 4 от ЗОП, респ. чл. 67, ал. 2, букви а), б) и в) от Директива 2014/24/ЕС. Същевременно обаче, видно от фигура 1 по-горе, именно изготвянето на критериите за възлагане и тяхното съдържание са основен мотив за констатиране на нередности от страна на РУО на ОПОС, респ. определяне на финансови корекции. В допълнение, съгласно информацията в таблица 3 по-горе, част от разпоредбите на националното законодателство „дописват“ тези на правото на ЕС, а именно „дописаните“ разпоредби са в основата на определяне на финансови корекции при изпълнение на мерки в сектор „Води“.

Всичко горно налага задълбочен анализ на приложимото законодателство относно критериите за възлагане, вкл. идентифициране на конкретни разпоредби, които 1) създават практически затруднения за прилагането им в процеса на изпълнение на мерки в сектор „Води“ (а и не само в този сектор); 2) са предпоставка за определяне на финансови корекции с последващи неблагоприятни последици при реализацията на мерките; 3) предопределят осигуряването от страна на възложителите/бенефициери изискуемото качество на изпълнение, но и допълнителен финансов ресурс извън първоначално предвидения.

Може да бъде определена като твърде амбициозна, вкл. нецелесъобразна цел анализът да обхваща разпоредбите на правото на ЕС в областта на обществените поръчки, поради което същият се ограничава до транспонирането му в националното законодателство и по-конкретно различията между европейското и местното право. На тази база в последваща част от изследването се представя и влиянието на тези различия спрямо изпълнението на мерки в сектор „Води“.

Съобразно сравнението, осъществено чрез съдържанието на таблица 3 по-горе, е идентифицирано само частично съответствие между разпоредбата на чл. 70, ал. 5 от ЗОП и липса на такова относно чл. 70, ал. 7 от закона, сравнени с релевантните разпоредби на Директива 2014/24/ЕС. Именно гореустановеното предполага фокусиране на анализа спрямо тези две разпоредби особено имайки предвид обстоятелството, че точно те са в основата на определяне на финансови корекции от страна на РУО на ОПОС видно от вече изложените данни.

Преди да се пристъпи към анализа по същество, следва да се посочи един от основните мотиви (извън твърдените закононарушения спрямо конкретни разпоредби на материалния закон) на РУО на ОПОС за определяне на финансови корекции, а именно наличието на субективни критерии за оценка (нарушение на чл. 70 от ЗОП във връзка с прилагането на принципите на закона, уредени в чл. 2 от същия). Видно от съдържанието на редица решения на ВАС, Ръководителят на УО определя (поне част от) критериите за възлагане като „предполагащи интерпретации и субективизъм“ (решение № 8145/2021 г.), „съставени по субективен начин“ (решение № 8250/2021 г.), „дискриминационни“ (решение № 9186/2021 г.), „предполагат субективизъм“ (10766/2021 г.).

По сходен начин (наличие на субективни аспекти на показателите за оценка) се възприема състоянието на документациите за обществените поръчки от страна на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ – национален одитен орган по смисъла на чл. 123, т. 4 от Регламент (ЕС) 1303/2013. Така например, чрез Анализ на нередностите, установени от одитния орган при извършените през 2020 г. одитни ангажименти (с. 35), органът констатира, че една от основните грешки при формулирането на критериите за оценка, е обстоятелството, че използваните в методиката за оценка прилагателни и изрази са неясни и дават възможност за субективна оценка от страна на членовете на комисията. Направените пояснения за част от понятията съдържат други неясни изрази, които предполагат субективна преценка.

Както вече беше посочено и по-горе, възложителите са в оперативна самостоятелност да въведат критерии за възлагане, които в най-висока степен биха могли да осигурят качество при изпълнение на обществената поръчка (респ. АДФП) при съобразяване с нейния предмет и като краен резултат да изберат икономически най-изгодната оферта на база на съответни показатели. Свободата за въвеждането на съответни критерии не е неограничена.

От горното може да се заключи, че основно затруднение при определяне на показателите за оценка на офертите е това къде „минава границата“ между избора на показатели и тяхното формиране, от една страна, а от

друга – осигуряването на информация на заинтересованите лица при какви условия биха получили съответни точки при оценката, т.е. дали биха били определени за изпълнител по обществената поръчка или не. По този повод следва отново да се посочи релевантна съдебна практика. Така например в решение № 10963/2021 г. с докладчик съдия Соня Янкулова се сочи, че *„изпълнението на всяка човешка дейност е в една или друга степен функция на субективната човешка оценка. Въпросът не е във възможността за субективизъм, а дали показателите за оценка дават неограничена свобода на избор, което пък е изискване на чл. 70, ал. 5 ЗОП, а не на чл. 70, ал. 7 ЗОП“*.

Предвид поставянето на акцент от страна на РУО на ОПОС върху аспекта „субективизъм“, а също и с оглед съдебната практика, предмет на анализ следва да бъде доколко самите разпоредби на закона съдържат белези на субективен подход, а от там предоставят „свобода“ на РУО да определят критериите и показателите за оценка като субективни или не. В допълнение, доколко субективно е изначалното право (и неговото прилагане на практика с последващо определяне на финансови корекции) на възложителите/бенефициери да въвеждат показатели за оценка, които да им осигурят качество при реализация на мерките в сектор „Води“.

Обект на обстоен анализ следва да се подложат разпоредбите на националното законодателство, спрямо които е установено, че е налично различие в тяхното транспониране спрямо правото на ЕС, а именно чл. 70, ал. 5 и ал. 7 от ЗОП. В допълнение, аргумент за избора им е посоченото по-горе, че са в основата на определяне на финансови корекции спрямо критериите за възлагане от страна на РУО, както вече беше уточнено по-горе. Анализът отчита и обстоятелството относно субективизма във възприемането на разпоредбите от различните заинтересовани страни, общо участващи в различни фази на контрола за законосъобразност при изпълнение на мерки в сектор „Води“.

Съгласно разпоредбата на последното изречение на чл. 70, ал. 5 от ЗОП, показателите за оценка на техническите предложения не трябва да дават неограничена свобода на избор и трябва да гарантират реална конкуренция. От друга страна, разпоредбата на чл. 67, ал. 4 от Директива 2014/24/ЕС определя, че критериите за възлагане не трябва да водят до предоставянето на възлагащия орган на неограничена свобода на избор. Те трябва да гарантират, че е възможна реална конкуренция. Що се отнася до първата част, а именно свободата на избор, то се констатира пълно съответствие. Не по същия начин стои въпросът относно гарантирането на реалната конкуренция – очевидно националният законодател е формулирал по-стриктна разпоредба.

В случая акцент следва да се постави върху субективното възприятие на въведените понятия „неограничена свобода на избор“ и „гарантиране на реалната конкуренция“. Както в директивата, така и в ЗОП, липсват определения на тези понятия, именно което е предпоставка за субективен подход (в случая от страна на РУО при издаването на решения за определяне на финансови корекции). Бенефициерите/възложители по мерки в сектор „Води“ са поставени в ситуация, предполагаща практическа невъзможност едновременно да постигнат „оптимално съотношение качество/цена“ (чл. 70, ал. 2, т. 3 от ЗОП) и спазят в цялост неясните, а от там и субективни разпоредби на закона/директивата. В резултат, както беше посочено и във фигура 1, спрямо тези текстове в над половината от случаите РУО на ОПОС установява неспазване с последващо определяне на финансови корекции за бенефициерите по АДФФП.

Интерес представлява трайната практика на съда относно потвърждаването на основанията за закононарушения, установени в решенията на РУО за основните договори по ЗОП при изпълнение на проектите. Видно от данните от фигура 4, само в 10% от случаите ВАС потвърждава наличието на подобни нарушения. Очевидна е разликата, вкл. в субективното възприятие, на разпоредбата и нейното прилагане от съответните лица, участващи в процеса. Тук е мястото да се акцентира върху произтичащия от закона (както в гражданското, така и административно право) принцип при вземане на решения от съда, а именно, че същите са базирани на вътрешното убеждение (чл. 12 от ГПК и субсидиарно приложим по силата на чл. 144 от АПК що се отнася до административните производства, по чиито ред се водят съдебните спорове относно финансови корекции). Следва да се осъществи връзка между цитираното по-горе съдебно решение, а именно субективната човешка оценка и действията на РУО и ВАС чрез съответни актове. От една страна РУО, видно от данните по-горе, действа твърде рестриктивно в субективното си възприятие относно прилагането на правната норма. От друга обаче съдът, особено в случаите на договори за строителство, коригира това възприятие и в общия случай отменя решенията на РУО, което като краен резултат е благоприятно от гледна точка на бенефициентите по АДФФП в сектор „Води“, но същевременно е показателен относно действията на РУО на ОПОС.

Особен интерес предизвиква прилагането на чл. 70, ал. 7 от ЗОП от различните страни, включени в процеса на установяване на нарушения и определяне на финансови корекции. Както вече беше установено по-горе чрез таблица 1, разпоредбата на алинеята е „дописана“ от националния законодателен орган и същата като текст не е налична в релевантната директива на ЕП и Съвета. При внимателен анализ на разпоредбата се установява без-

спорното наличие на редица субективни изисквания, за които не е дадено определение в закона. Основни сред тях са: т. 1 – даване на възможност да се оцени нивото на изпълнение, без да са въведени съответни критерии или пояснения как същото следва да се възприема или прилага; т. 2 – даване на възможност за сравнение и обективна оценка на техническите предложения. Нееднократно по-горе беше акцентирано на обстоятелството, че човешката дейност по своя характер е субективна. Законодателят не е изяснил методи или способности, които да се приложат с оглед изискването относно обективната оценка. Това практически не е и възможно. Най-съществен елемент от алинеята, безспорно изначално съдържащ субективен аспект, е разпоредбата на ал. 3, буква б), определяща, че спрямо качествените показатели за оценка на офертите конкретна стойност на оценката се извършва чрез експертна оценка. В допълнение, същата разпоредба посочва, че начинът на определяне на оценката следва да осигурява достатъчно информация за правилата, които се прилагат в процеса на оценка.

Видно от горното, разпоредбата на чл. 70, ал. 7 от ЗОП съдържа редица пороци, които вместо да внасят яснота в изискванията спрямо показателите за оценка, ги правят неясни, респ. субективни. Именно последното, както вече е уточнено по-горе, е в основата за определяне на финансови корекции от страна на РУО в случаите на обществени поръчки за строителство. Чрез закона не са изяснени ключови елементи от изискванията към показателите – как се преценява предложеното ниво на изпълнение; как при качествените показатели обективно се сравняват офертите с оглед на факта, че те се извършват на база експертна оценка; колко и каква трябва да е информацията в методиките, за да се прецени, че същата е достатъчна и т.н.

Отново следва да се подчертае, че именно тази алинея от закона е в основата на определяне на финансовите корекции от страна на РУО на ОПОС – същата се ползва като правно основание в над 7 от 10 от случаите. Очевидно неправилно е възприятието на РУО при прилагане на тази разпоредба в случаите на договори за строителство – видно от фигура 4, само в 1 от всеки 5 случая съдът потвърждава наличието на основание за определяне на финансова корекция. Съществува много съществена разлика в прилагането на разпоредбата от страна на РУО и ВАС като неблагоприятните последици за бенефициерите в основната си част са предотвратени именно чрез осъществявания съдебен контрол за законосъобразност на актовете на Ръководителя на УО на ОПОС. Може обосновано да се твърди, че визираната разпоредба освен, че създава пречки при нейното прилагане и предпоставки за определяне на финансови корекции, не съдържа добавена стойност

относно критериите за възлагане. Не случайно същата не е намерила място в правото на ЕС, а само в националното законодателство.

Друг аспект от действията на РУО на ОПОС също е необходимо да бъде анализиран, а именно периодично публикуваните анализи на често допускани грешки при изготвяне на документации за обществени поръчки, провеждане на избор на изпълнители и сключване на договори за изпълнение по реда на ЗОП, особено имайки предвид обстоятелството, че съгласно тяхното въведение се цели подпомагане на бенефициерите относно най-съществените пропуски при избор на изпълнители в рамките на реализираните дейности в изпълнение на проекти по ОПОС. Анализите съдържат някои несъвършенства, вкл. противоречия с практиката на съда, което допълнително затруднява бенефициерите при подготовка и провеждане на процедури по ЗОП. Така например, в анализа към декември 2021 г. относно критериите за възлагане (т.т. 8 и 9, стр. 26 и 27) като нарушения, допускани от възложителите, са идентифицирани следните показатели за оценка:

- организация на персонал/експерти при проверки на място от УО на ОПОС, ИА ОСЕС, Сертифициращ орган;

- мерки за максимално намаляване на времетраенето, през което съществуващи сградни канализационни отклонения са изключени от наличната мрежа; максимално намаляване на времетраенето, през което на консуматорите не се доставя питейна вода; случай на аварийно засягане на елементи на подземната техническа инфраструктура: елиминиране или редуциране на вредното социално въздействие от СМР в часовия пояс 14-16 ч., както и в неработни дни: намаляване на социалното напрежение в случай на постъпили жалби, сигнали, оплаквания и други подобни от лица, непосредствено засегнати от изпълняваните СМР.

Идентифицираните от страна на РУО на ОПОС като незаконосъобразни показатели за оценка са били предмет на съдебен контрол, видно от решения № 8250/2021 г.; 10766/2021 г.; 12011/2021 г. и 1615/2022 г. И в четирите цитирани решения на ВАС по категоричен начин се установява, че подобни критерии за възлагане не са незаконосъобразни, дори напротив. От това следва, че действията на РУО на ОПОС освен субективни са и противоречащи на трайната съдебна практика. Важно е да се подчертае, че в рамките и на четирите цитирани по-горе решения, РУО се обосновава с определяне на финансови корекции нарушение на чл. 70, ал. 5 и/или ал. 7 от ЗОП.

Горните примери в достатъчна степен илюстрират и намерението и стремението на възложителите да осигурят качество при изпълнението, което да се предложи от участниците в обществените поръчки за строителство. Същите обаче, в противоречие с материалния закон, потвърдено чрез релевантните решения на ВАС, са определени от РУО като незаконосъобразни.

Анализ на връзката: неясноти в законодателството – определяне на финансови корекции – негативни последици и последващите ги допълнителни пречки за реализиране на задълженията на България съгласно правото на ЕС в сектор „Води“

Както вече беше установено и изяснено по-горе, налични са редица неясноти в приложимото законодателство относно критериите за възлагане на обществените поръчки, вкл. тези в сектор „Води“. Те водят след себе си редица негативни последици за бенефициерите, реализиращи мерки, финансирани чрез КФ на ЕС. Тези последици е възможно да се групират в две основни направления според момента/периода на тяхното проявление и влияние: краткосрочни и дългосрочни. За целите на определяне на последиците, освен аналитичната част на наличната информация, изложена по-горе, е проведено интервю от автора⁹ за целите на настоящото изследване с г-жа Ирина Николаева – началник-отдел „Финансово-стопанска дейност“ във „ВиК“ ООД – Русе. Изборът е продиктуван от мащаба на проекта, който дружеството изпълнява (обща стойност около 132 млн. лв.¹⁰), но също и от обстоятелството, че за целите на осигуряване на собствен принос на бенефициера, е сключен договор (ВиК Русе, 2020) за предоставяне на инвестиционен кредит с Европейската банка за възстановяване и развитие в размер на около 8.7 млн. €.

По отношение на първата група главни последици сред тях могат да се определят следните:

- необходимост от осигуряване на допълнителен финансов ресурс с краткосрочен характер: съгласно публично достъпна информация, и в частност, част от цитираните по-горе решения на ВАС, на бенефициера са определени финансови корекции по всички основни договори за обществени поръчки, сключени за изпълнение на проекта. Същите са оспорвани пред компетентния съд като в общия случай съдебните решения сочат липса на нарушение на приложимото законодателство.

В периода от определяне на финансовите корекции (в основната си част съгласно решенията на РУО на ОПОС формулирани за нарушения на критериите за възлагане) до отмяната им чрез решения на съда, дружеството следва да осигури допълнителни средства, за да е възможно разплащането по договорите, сключени по реда на ЗОП. Договорът за заем не обхваща подобен характер на разходите, което налага осигуряване на значителен по размер финансов ресурс, непредвиден в бизнес-плана, анализът разходи-ползи или друг документ, източник на който са оперативни и/или капиталови

⁹ За което авторът също изразява благодарност.

¹⁰ Интернет портал на ВиК Русе.

ви средства на дружеството. Това затруднява неговото ефективно финансово управление и като краен ефект намалява ефикасното планиране на дейността. Следва да се отбележи и изключително неблагоприятното настоящо състояние на дружествата в сектор „Води“, дължащо се на драстично увеличение на експлоатационните разходи (електрическа енергия, материали и др.), както и намалената събираемост на таксите за ВиК услуги;

- договорите за обществени поръчки определят срокове за извършване на дължими плащания за приети работи. Неспазването им предполага заплащане на неустойки за забава на плащанията, а също така разстройва финансовото управление на тези договори от страна на изпълнителите по тях, което потенциално предполага намаляване на предвидените съгласно графика за изпълнение темпове на строителството, а от там – цялостна забава в реализацията на проектните дейности.

Що се отнася до втората група, а именно дългосрочните негативни последици, основни сред тях са:

- необходимост от осигуряване на допълнителен финансов ресурс с дългосрочен характер в случаите, в които съдът потвърди наличие на пороци в обществените поръчки, вкл. потвърди определената финансова корекция. Неяснотите в законодателството, уреждащо критериите за възлагане, водят след себе си редица случаи, в които за бенефициерите възниква допълнителна необходимост от осигуряване на непредвиден финансов ресурс. Това от своя страна ги ограничава, а в някои случаи дори лишава, от бъдещи възможности за инвестиции, свързани с подобряване състоянието на инфраструктурата, а оттам и на предлаганите услуги в условията на естествен монопол. Не на последно място следва да се отбележи, че един от основните принципи на кохезионната политика на ЕС е допълняемостта. Същият гласи, че подпомагането от структурните фондове не трябва да замества публичните или подобни структурни разходи на дадена държава членка в регионите, за които се прилага този принцип. Именно обаче определянето на финансовите корекции и тяхното извършване лишава дружествата от част от разполагаемия ресурс, част от който *de facto* се замества със средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове по повод бъдещи инвестиции. В случаите, в които такива не са предвидени (поради насочването на средствата от КФ на ЕС към други агломерации), то както вече беше изяснено и по-горе, дружествата се лишават (частично или цялостно) от възможността да реализират ефективно своите инвестиционни програми;

- „демотивиране“ на потенциалните бенефициери по бъдещи АДФП – описаните негативни последици в съответна степен повлияват върху поведението на бъдещите бенефициери в сектор „Води“. Предвид определената чрез различни разпоредби на законодателството лична отговорност на ад-

министративните ръководители (възложители по договори за обществени поръчки), кандидатстването за финансиране и последващото изпълнение на АДБФП е съпроводено с рискове както за ръководителите, така и за съответните дружества.

Извън посочените последици, като най-съществена сред тях без конкретно времево проявление, следва да се изведе ограничението на възможностите на възложителите/бенефициери да определят показатели за оценка, предопределящи максимално качество на изпълнението. Именно въведеният чрез закона (чл. 70, ал. 2, т. 3 от ЗОП) критерий за възлагане „оптимално съотношение качество/цена“ предопределя търсенето от страна на възложителите/бенефициери на способи за постигане на качество на инвестициите, вкл. в сектор „Води“. Неяснотата в закона как (чрез какви показатели за оценка и тяхното прилагане за конкретни обществени поръчки) да се постигне подобно оптимално съотношение, води до ограничаване на възможностите, вкл. в условията на постоянна заплаха за определяне на финансови корекции. Тя от своя страна произтича именно от несъвършенствата на законодателството и тяхното последващо субективно тълкуване.

Заключение

Изпълнението на мерки в сектор „Води“, финансирани чрез средства от КФ на ЕС, е съпроводено с редица затруднения с вариативен характер. Главно сред тях е законосъобразното възлагане на дейностите по проектите, финансирани чрез Оперативна програма „Околна среда“ 2014 – 2020 г. посредством провеждане на процедури за обществени поръчки. Редът за тях е нормативно определен чрез ЗОП, транспониращ релевантното вторично право на ЕС. Националното законодателство съдържа някои несъвършенства както по отношение на процеса на транспониране, така и конкретни текстове като това е приложимо в особена степен относно критериите за възлагане на обществените поръчки. Тези несъвършенства влияят неблагоприятно (в редица случаи – дългосрочно) спрямо изпълнението на мерките в рамките на проектите и в по-общ план – състоянието на сектора. Гореустановеното налага изменение на законодателството в областта на критериите за възлагане *de lege ferenda* в насока привеждането му в съответствие като минимум с духа на вторичното право на ЕС.

Използвана литература

Административнопроцесуален кодекс. // В сила от 12.07.2006 г. Обн. ДВ. бр. 30 от 11 април 2006 г., изм. и доп. ДВ. бр.15 от 19 февруари 2021 г.

- (Administrativnoprotsesualen kodeks. // V sila ot 12.07.2006 g. Obn. DV. br. 30 ot 11 april 2006 g., izm. i dop. DV. br.15 ot 19 fevruari 2021 g.).
- BAC. (n.d.). Интернет портал на BAC, (VAS, n.d., Internet portal na VAS), available at: https://info-adc.justice.bg/courts/portal/edis.nsf/e_cases.xsp?inst=administrative
- ВиК Русе. (2020). 8.7 милиона евро ще подкрепят ВиК — Русе за изграждане на инфраструктура (ViK Ruse, 2020, 8.7 miliona evro shte podkrepyat ViK — Ruse za izgrazhdane na infrastruktura), available at: <https://www.vik-ruse.com/novini/8-7-miliona-evro-shte-podkrepiat-vik-ruse-za-izgrazhdane-na-infrastruktura>
- Граждански процесуален кодекс. // В сила от 01.03.2008 г. изм. ДВ. бр. 15 от 22 февруари 2022 г., доп. ДВ. бр. 62 от 5 август 2022 г. (Grazhdanski protsesualen kodeks. // V sila ot 01.03.2008 g. izm. DV. br. 15 ot 22 fevruari 2022 g., dop. DV. br. 62 ot 5 avgust 2022 g.).
- Делегиран регламент (ЕС) № 480/2014 на Комисията от 3 март 2014 г. за допълнение на Регламент (ЕС) № 1303/2013 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 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, Официален вестник на Европейския съюз, L 138/5. (Delegiran reglament (ES) № 480/2014 na Komisiyata ot 3 mart 2014 g. za dopalnenie na Reglament (ES) № 1303/2013 na Evropeyskia parlament i na Saveta za opredelyane na obshtoprilozhimi razporedbi za Evropeyskia fond za regionalno razvitie, Evropeyskia sotsialen fond, Kohezionnia fond, Evropeyskia zemedelski fond za razvitie na selskite rayoni i Evropeyskia fond za morsko delo i ribarstvo i za opredelyane na obshti razporedbi za Evropeyskia fond za regionalno razvitie, Evropeyskia sotsialen fond, Kohezionnia fond i Evropeyskia fond za morsko delo i ribarstvo, Ofitsialen vestnik na Evropeyskia sayuz, L 138/5), available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0480&from=BG>
- 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. (Direktiva 2014/25/ES na Evropeyskia parlament i na Saveta ot 26 fevruari 2014 g.otnosno vazlaganeto na porachki ot vazlozhiteli, izvarshvashti deynost v sektorite na vodosnabdyavaneto, energetikata, transporta i poshtenskite uslugi

- i za otmyana na Direktiva 2004/17/EO), available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0025&from=HU>
- 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. (Direktiva 2014/24/ES na Evropeyskia parlament i na Saveta ot 26 fevruari 2014 g. za obshtestvenite porachki i za otmyana na Direktiva 2004/18/EO), available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0024&from=BG#d1e2192-65-1>
- Договор за присъединяване на Република България и Румъния към Европейския съюз (непълно наименование). (2005). Официалното издание на Европейския съюз, L 157/11. (Dogovor za prisaedinyavane na Republika Bulgaria i Rumania kam Evropeyskia sayuz), available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2005.157.01.0011.01.BUL&toc=OJ%3AL%3A2005%3A157%3AFULL
- Европейска комисия. (n.d.). Мониторинг на прилагането на директивите на ЕС. Интернет портал на Европейската комисия, (Evropeyska komisia, n.d., Monitoring na prilaganeto na direktivite na ES. Internet portal na Evropeyskata komisia), available at: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/monitoring-implementation-eu-directives_bg
- European Union. (n.d.). Достижения на правото на ЕС, Acquis communautaire, Eur-lex, (European Union, n.d., Dostizhenia na pravoto na ES, Acquis communautaire), available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aacquis>
- Европейска комисия. (2014). Ръководство за анализ на разходите и ползите на инвестиционни проекти, (Evropeyska komisia, 2014, Rakovodstvo za analiz na razkhodite i polzite na investitsionni proekti), available at: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/cba_guide.pdf
- Европейска комисия. (2018). Ръководство за специалисти за възлагането на обществени поръчки относно избягване на най-често допускните грешки при проекти, финансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове. (Evropeyska komisia, 2018, Rakovodstvo za spetsialisti za vazlaganeto na obshtestveni porachki odnosno izbyagvane na nay-chesto dopuskanite greshki pri proekti, finansirani ot evropeyskite strukturni i investitsionni fondove), available at: <https://op.europa.eu/bg/publication-detail/-/publication/1f1c8329-c2c8-11e8-9424-01aa75ed71a1>
- EBRD. (2018). Интернет портал на Европейска банка за възстановяване и развитие, (EBRD, 2018, Internet portal na Evropeyska banka za vazstanovyavane i razvitie;), available at: <https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/psd/esifebrd-water-sector-financing-fw.html>

- Закон за регулиране на водоснабдителните и канализационни услуги. // В сила от 20.01.2005 г. Обн. ДВ. бр.18 от 25 февруари 2005 г., доп. ДВ. бр. 77 от 18 септември 2018 г. (Zakon za regulirane na vodosnabditelnite i kanalizatsionni uslugi. // V sila ot 20.01.2005 g. Obn. DV. br.18 ot 25 fevruari 2005 g., dop. DV. br. 77 ot 18 septemvri 2018 g.).
- Закон за енергетиката. // Обн. ДВ. бр. 107 от 9 декември 2003 г., изм. и доп. ДВ. бр. 21 от 12 март 2021 г. (Zakon za energetikata. // Obn. DV. br. 107 ot 9 dekemvri 2003 g., izm. i dop. DV. br. 21 ot 12 mart 2021 g.).
- Закон за водите. // В сила от 28.01.2000 г. Обн. ДВ. бр. 67 от 27 юли 1999 г., изм. ДВ. бр. 52 от 9 юни 2020 г. (Zakon za vodite. // V sila ot 28.01.2000 g. Obn. DV. br. 67 ot 27 yuli 1999 g., izm. DV. br. 52 ot 9 yuni 2020 g.).
- Закон за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове. // Обн., ДВ, бр. 101 от 22.12.2015 г., изм. и доп., бр. 43 от 7.06.2016 г., доп., бр. 29 от 8.04.2019 г. (Zakon za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove. // Obn., DV, br. 101 ot 22.12.2015 g., izm. i dop., br. 43 ot 7.06.2016 g., dop., br. 29 ot 8.04.2019 g.).
- ИА „Одит на средствата от ЕС“. (2021). Анализ на нередностите, установени от одитния орган при извършените през 2020 година одитни ангажменти, (IA „Odit na sredstvata ot ES“, 2021, Analiz na nerednostite, ustanoveni ot oditnia organ pri izvarshenite prez 2020 godina oditni angazhimenti), available at: <https://aeuf.minfin.bg/bg/25>
- Интернет портал на ВиК Русе, (internet portal na ViK Ruse), available at: <http://opos.vik-ruse.com>
- Консолидирани текстове на Договора за Европейския Съюз и на Договора за функционирането на Европейския Съюз – Протоколи – Приложения – Декларации, приложени към заключителния акт на Междуправителствената конференция, която прие Договора от Лисабон подписан на 13 декември 2007 г. – Таблици на съответствието, Официален вестник n° C 326, 26/10/2012. (Konsolidirani tekstove na Dogovora za Evropeyskia Sayuz i na Dogovora za funktsioniraneto na Evropeyskia Sayuz – Protokoli – Prilozhenia – Deklaratsii, prilozheni kam zaklyuchitelnii akt na Mezhdupravitelstvenata konferentsia, koyato prie Dogovora ot Lisabon podpisan na 13 dekemvri 2007 g. – Tablitsi na saotvetstviето, Ofitsialen vestnik n° C 326, 26/10/2012), available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=BG>
- Министерство на околната среда и водите. (2015). Оперативна програма „Околна среда 2014 – 2020 г.“. (MOSV, 2015, Operativna programa „Okolna sreda 2014 – 2020 g.“), available at: https://www.eufunds.bg/sites/default/files/uploads/opos/docs/2020-06/OPOS_2014-2020-Izmenenie2020-BG.pdf

- Министерство на околната среда и водите. (2018). Насоки за кандидатстване по процедура „Изграждане на ВиК инфраструктура“ по приоритетна ос 1 на ОПОС, (Ministerstvo na okolnata sreda i vodite, 2018, Nasoki za kandidatstvane po protsedura „Izgrazhdane na ViK infrastruktura“ po prioritetna os 1 na OPOS), available at: <https://ope.moew.government.bg/bg/notice/noticedetail/from/noticearchive/id/95/typeId/1/page/4>
- МОСВ. (2018). Интернет портал на ОПОС, (MOSV, 2018, Internet portal na OPOS, available at: <https://ope.moew.government.bg/bg/notice/noticedetail/from/noticearchive/id/95/typeId/1/page/4>
- Министерство на околната среда и водите. (2020). Доклад за прилагане на изискванията на директива 91/271/ЕЕС относно пречистване на отпадъчни води от населените места за 2020 г. (Ministerstvo na okolnata sreda i vodite, 2020, Doklad za prilagane na iziskvaniyata na direktiva 91/271/EES относно prechistvane na otpadachni vodi ot naselenite mesta za 2020 g.) available at: https://www.moew.government.bg/static/media/ups/tiny/docs/presscentre/aktualno_2011/Doklad_za_prilagane_na_Direktiva_91_271.pdf
- Министерство на околната среда и водите. (2021). Анализ на УО на ОПОС на често допускани грешки при изготвяне на документации за обществени поръчки, провеждане на избор на изпълнители и сключване на договори за изпълнение по реда на Закона за обществените поръчки към декември 2021 г. (Ministerstvo na okolnata sreda i vodite, 2021, Analiz na UO na OPOS na chesto dopuskani greshki pri izgotvyane na dokumentatsii za obshtestveni porachki, provezhdane na izbor na izpalniteli i sklyuchvane na dogovori za izpalnenie po reda na Zakona za obshtestvenite porachki kam dekemvri 2021 g.), available at: <https://www.eufunds.bg/bg/opos/node/9038>
- Министерство на регионалното развитие. (2014). Стратегия за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България 2014 – 2023 г., одобрена с Решение на Министерския съвет № 269 от 07.05.2014 г. (Ministerstvo na regionalното razvitie. (2014). Strategia za razvitie i upravlenie na vodosnabdyavaneto i kanalizatsiyata v Republika Bulgaria 2014 – 2023 g., odobrena s Reshenie na Ministerskia savet № 269 от 07.05.2014 г.), available at: <https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/b9603ed612b5911606816d30f897dd80.pdf>
- Наредба за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове, Приета с ПМС № 57 от 28.03.2017 г., обн., ДВ, бр. 27 от 31.03.2017 г., изм. и доп., бр. 67 от 23.08.2019 г., в сила от 23.08.2019 г., бр. 19 от 6.03.2020 г. (Naredba za posochvane na nerednosti, predstavlyavashti

osnovania za izvarshvane na finansovi korektsii, i protsentnite pokazateli za opredelyane razmera na finansovite korektsii po reda na zakona za upravlennie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondover, Prieta s PMS № 57 ot 28.03.2017 g., obn., DV, br. 27 ot 31.03.2017 g., izm. i dop., br. 67 ot 23.08.2019 g., v sila ot 23.08.2019 g., br. 19 ot 6.03.2020 g.)

Наредба № 4 от 21.05.2001 г. за обхвата и съдържанието на инвестиционните проекти. В сила от 05.06.2001 г. Издадена от министъра на регионалното развитие и благоустройството, Обн. ДВ. бр.51 от 5 юни 2001 г., изм. ДВ. бр. 44 от 2 юни 2017 г. (Naredba № 4 ot 21.05.2001 g. za obhvata i sadarzhaniето na investitsionните проекти. V sila ot 05.06.2001 g. Izdadena ot ministara na regionalното razvitie i blagoustroystvoto, Obn. DV. br.51 ot 5 yuni 2001 g., izm. DV. br. 44 ot 2 yuni 2017 g.)

Регламент (ЕС, ЕВРАТОМ) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 г. за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012. (Reglament (ES, EVRATOM) 2018/1046 na Evropeyskia parlament i na Saveta ot 18 yuli 2018 g. za finansovite pravila, prilozhimi za obshtia byudzhет na Sayuza, za izmenenie na reglamenti (ES) № 1296/2013, (ES) № 1301/2013, (ES) № 1303/2013, (ES) № 1304/2013, (ES) № 1309/2013, (ES) № 1316/2013, (ES) № 223/2014 i (ES) № 283/2014 i na Reshenie № 541/2014/ES i za otmyana na Reglament (ES, Evratom) № 966/2012), available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R1046&from=BG>

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. (Reglament (ES) № 1303/2013 na Evropeyskia parlament i na Saveta ot 17 dekemvri 2013 g. za opredelyane na obshtoprilozhimi razporedbi za Evropeyskia fond za regionalno razvitie, Evropeyskia sotsialen fond, Kohezionnia fond, Evropeyskia zemedelski fond za razvitie na selskite rayoni i Evropeyskia fond za morskо delo i ribarstvo i za opredelyane na obshti razporedbi za Evropeyskia fond za regionalno razvitie, Evropeyskia sotsialen

fond, Kohezionnia fond i Evropeyskia fond za morsko delo i ribarstvo, i za otmyana na Reglament (EO) № 1083/2006 na Saveta), available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1303&from=bg>

Решение на Министерски съвет № 40 от 1 февруари 2022 г. за одобряване на програма за компенсиране на непредвидените разходи на дружествата от отрасъл ВиК за потребена електрическа енергия за 2021 г. (Reshenie na Ministerski savet № 40 ot 1 fevruari 2022 g. za odobryavane na programa za kompensirane na nepredvidenite razhodi na druzhestvata ot otrasal ViK za potrevena elektricheska energia za 2021 g.)

Спасов, Т., Пиримова, В., Марикина, М., Йотова, Л., Казаков, А. (2011). Микроикономика, Университетско издателство „Стопанство“, София. (Spasov, T., Pirimova, V., Marikina, M., Ĭotova, L., Kazakov. A., 2011, Mikroikonomika, Universitetsko izdatelstvo „Stopanstvo“, Sofia).

Цветкова, Ст. (2021). Финансовите корекции по обществени поръчки като корективен механизъм за защита на публичните бюджетни разходи, Научни трудове на УНСС 5, ИК – УНСС“, София. (Tsvetkova, St., 2021, Finansovite korektsii po obshtestveni porŭchki kato korektiven mekhanizŭm za zashtita na publichnite byudzhetni razkhodi, Nauchni trudove na UNSS, 5, IK – UNSS“, Sofia), available at: <http://unwe-research-papers.org/bg/journal-issues/article/10447>

Bache, I. (1998). The Politics of European Union Regional Policy, Sheffield Academic Press, Sheffield.

IMPERFECTIONS IN THE LEGISLATION GOVERNING THE CRITERIA FOR AWARDING PUBLIC CONTRACTS AND THEIR IMPACT ON THE WATER SECTOR IN THE IMPLEMENTATION OF PROJECTS FINANCED BY THE EU COHESION FUND

Stoyan Neychev, PhD

International Economic Relations and Business

University of National and World Economy

e-mail: siconsult.ood@gmail.com

Abstract

The subject of the study is an analysis of some provisions of the current legislation in the field of public procurement with a focus on the criteria for their award. As a result, some weaknesses in the national legislation have been identified, which are an obstacle to the implementation of measures financed through the Cohesion Fund (CF) of the European Union (EU) in the “Water” sector. The conclusions established during a comparative analysis against the applicable secondary law of the Union can serve as proposals for legislative amendments, since the identified imperfections have a negative impact not only on the sector, but also on the whole in the management of public resources in conditions of limitations on their size.

In a practical aspect, the research aims (and the end result) to make a connection between gaps in the national regulatory framework regarding the awarding of contracts for public procurement and their influence regarding the state of operators in the “Water” sector, and in – broad aspect – the permanent impossibility of achieving compliance with EU law in the sector caused by them.

Regarding the research methodology, methods such as analysis and synthesis, induction and deduction, comparative analysis and comparison, and in cases where it is possible and applicable – empirical verification have been applied. In addition, processing of data acquired in the course of the research is applied (case law available).

Keywords: public procurement criteria, water sector

JEL: H57, F53, Q53