

ПАКТОВЕ ЗА ПОЧТЕНОСТ

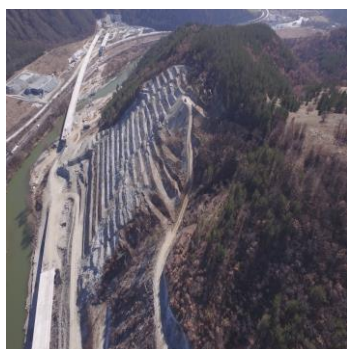
ПРЕВАНТИВЕН ГРАЖДАНСКИ МЕХАНИЗЪМ ЗА ЗАЩИТА НА ФОНДОВЕТЕ НА ЕС



АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

**ПАКТЪТ ЗА ПОЧТЕНОСТ ПРИ ИЗГРАЖДАНЕТО НА ТУНЕЛ
„ЖЕЛЕЗНИЦА“ – ИНСТРУМЕНТ ЗА ПУБЛИЧНОСТ И
ОБЩЕСТВЕН КОНТРОЛ ПРИ ИЗРАЗХОДВАНЕТО НА
СРЕДСТВА ОТ ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФОНДОВЕ**

Финален обобщаващ мониторингов доклад



София, септември 2021 г.

Съдържание

ПРЕДИСТОРИЯТА	3
НАБЛЮДЕНИЕТО НА ИЗГРАЖДАНЕТО НА ТУНЕЛ „ЖЕЛЕЗНИЦА“ ЧРЕЗ ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ	4
ХРОНОЛОГИЯ НА СЪБИТИЯТА	4
Първа (неуспешна) процедура за избор на изпълнител на тунел „железница“.....	4
Втора (неуспешна) процедура за избор на изпълнители.....	6
Трета процедура за избор на изпълнители.....	6
ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ И ИЗВОДИ	7
ТРОМАВА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ	7
ВЛИЯНИЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПРОМЕНИ И ПОЛИТИЧЕСКАТА КОНЮНКТУРА ВЪРХУ ПРОЕКТА	9
СПОРЕН ПОДХОД ЗА ВЪЗЛАГАНЕ НА ПОРЪЧКАТА ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ.....	11
ДОГОВОРНА РАМКА.....	13
Формат на договорната рамка	13
Промени в договорите	14
ФИНАНСОВИ АСПЕКТИ: ЦЕНА НА СТРОИТЕЛСТВОТО, ФИНАНСОВИ РИСКОВЕ ЗА ИЗПЪЛНИТЕЛИТЕ И ЗА ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ.....	16
Цена на строителството – обща стойност на договорите и стойност на отделните дейности ..	17
Сертифициране на извършените работи. Допълнителни финансови искания.....	18
СРОКОВЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ	19
ПРЕЦИЗНОСТ И ИЗЧЕРПАТЕЛНОСТ НА ГЕОЛОЖКИТЕ ДАННИ И ВЛИЯНИЕТО ИМ ПРИ ИЗГРАЖДАНЕТО НА ТУНЕЛА И ПРИ УКРЕПВАНЕТО НА СВЛАЧИЩАТА.....	21
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И КОМУНИКАЦИЯ МЕЖДУ СТРАНИТЕ В ОБЩЕСТВЕНАТА ПОРЪЧКА И МЕЖДУ УЧАСТНИЦИТЕ В ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ.....	22
Контрол от възложителя върху работата на изпълнителите	22
Комуникация и взаимодействие на възложителя с изпълнителите. Комуникация между изпълнителите	23
Комуникация и взаимодействие на възложителя с независимия наблюдател. Оценка на ролята на Пакта за почтеност	25
ПАКТЪТ ЗА ПОЧТЕНОСТ КАТО ИНСТРУМЕНТ ЗА ПРОЗРАЧНОСТ И ОБЩЕСТВЕН КОНТРОЛ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ - ОСНОВНИ ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ	27

ПАКТОВЕ ЗА ПОЧТЕНОСТ

ПРЕВАНТИВЕН ГРАЖДАНСКИ МЕХАНИЗЪМ ЗА ЗАЩИТА НА ФОНДОВЕТЕ НА ЕС



ПАКТЪТ ЗА ПОЧТЕНОСТ ПРИ ИЗГРАЖДАНЕТО НА ТУНЕЛ „ЖЕЛЕЗНИЦА“ – ИНСТРУМЕНТ ЗА ПУБЛИЧНОСТ И ОБЩЕСТВЕН КОНТРОЛ ПРИ ИЗРАЗХОДВАНЕТО НА СРЕДСТВА ОТ ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФОНДОВЕ

ПРЕДИСТОРИЯТА

Подходът за осъществяване на независим граждански мониторинг е характерен за практиката на антикорупционната организация Transparency International. Той е прилаган от българското национално представителство Асоциация „Прозрачност без граници“ още от създаването ѝ през 1998 г. През 2004 – 2005 година „Прозрачност без граници“ извърши разследване на скандалната процедура за строителство на автомагистрала „Тракия“ без търг и конкурс, като в резултат на обществената кампания тя беше спряна.

През 2009 – 2010 г. организацията осъществи наблюдение на строителството на автомагистрала „Тракия“, което се извърши чрез споразумение с МРРБ, обхващащо целия процес – от подготовката на тръжната документация за обществените поръчки, през конкурсната процедура, до изпълнението на договорите.

Резултатът от гражданския мониторинг на Асоциация „Прозрачност без граници“ бе изцяло положителен от финансова гледна точка и обещаващ от гледна точка на перспективите за граждански контрол:

- 🌐 (1) Спестени са почти 6 милиарда лева, които българските данъкоплатци щяха да платят под формата на преки плащания за тол такси за 35 години, доплащания от държавния бюджет при недостатъчен трафик, лихви по банкови заеми, неизползвани безвъзмездни средства от ЕС.

Вместо с 6,5 милиарда лева, магистрала „Тракия“ бе достроена с 699 648 287 лева, финансирани от бюджета на Европейския съюз и съфинансирани от държавния бюджет.

- 🌐 (2) Разработен бе български модел на Пакт за почтеност през 2011 г., който се основава на иновативния подход на международната антикорупционна организация Transparency International и представлява тристранно споразумение – договор между независим наблюдател, възложител и фирми (кандидати и изпълнители) за гражданско наблюдение на обществени поръчки със значим обществен интерес.

От 2011 г. до 2014 г. Пактът за почтеност бе пилотно приложен в България в три области с висок корупционен риск: инфраструктура, здравеопазване и социални дейности.

- ☉ (3) На европейско ниво служи като образец за граждански контрол в други 11 държави от ЕС и от 2015 г. насам получава подкрепата на Европейската комисия като инструмент за защита на финансовите интереси на ЕС.

НАБЛЮДЕНИЕТО НА ИЗГРАЖДАНЕТО НА ТУНЕЛ „ЖЕЛЕЗНИЦА“ ЧРЕЗ ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ

От ноември 2015 г. насам Пактът за почтеност е приложен като основа за наблюдение на едно от най-сложните и скъпи съоръжения от пътната инфраструктура на страната: 2-километровия тунел „Железница“, който е част от автомагистрала „Струма“.

Мотивите за избор на този обект са в няколко насоки:

- (1) Автомагистрала „Струма“ е част от Общоевропейски транспортен коридор IV, който има особено приоритетно значение за Европа, тъй като свързва различни части на Европа и е важна връзка между Европа и Азия;
- (2) Автомагистрала „Струма“ е обект от национално значение, който ще съдейства за развитието на Югозападна България и ще я свърже по-ефективно с останалите райони на страната – в национален контекст със столицата и със северозападна България, а в регионален аспект – с държавите от Югозападна Европа, преди всичко с Гърция и Македония;
- (3) Тунел „Железница“ е най-скъпото и сложно инфраструктурно пътно съоръжение, строено през последния половин век. Тунелът е с дължина 2 км; преминава през нестабилен терен; а стойността на изграждането му е 280,5 млн. лв.
- (4) Въпреки приоритета и значението, автомагистрала „Струма“ се реализира с огромно закъснение – осигуреното европейско финансиране предоставяше възможност да бъде построена и открита за олимпиадата в Атина през 2004 г.

4

ХРОНОЛОГИЯ НА СЪБИТИЯТА

Първа (неуспешна) процедура за избор на изпълнител на тунел „железница“

Процедурата е обявена на 30 ноември 2015 г. от Национална компания „Стратегически инфраструктурни проекти“ (НКСИП) – държавната компания, която отразява правителствената концепция за стратегическо развитие на инфраструктурата чрез публично дружество, което да развива инфраструктурни проекти с голямо обществено значение. Дружеството е създадено през 2011 г. и е подчинено на Министъра на регионалното развитие и благоустройството.

През ноември 2015 г. Асоциация „Прозрачност без граници“ сключва Пакт за почтеност с НКСИП, въз основа на което стартира наблюдение на процедурата по възлагане и изпълнение на обществената поръчка за строителство на тунел „Железница“. През април 2016 г. Народното събрание променя Закона за пътищата, с който се закрива НКСИП, а за правоприменик е определена Агенция „Пътна инфраструктура“. Процедурата е рестартирана. На 16 август 2016 г. са

отворени офертите на кандидатите, а след това – през октомври 2016 г. – Асоциация „Прозрачност без граници“ и АПИ сключват допълнително споразумение към Пакта за почтеност, чрез което двете страни взаимно потвърждават ангажиментите си за сътрудничеството в рамките на наблюдението на поръчката.

Ноември 2015

- НКСИП обявява поръчка за строителство на тунел „Железница“

Април 2016

- НС променя Закона за пътищата и закрива НКСИП
- АПИ е определена за правопреемник. 16 август – отваряне на офертите

Юли – 16 август 2016

- Рестарт на процедурата през юли; 16 август – отваряне на офертите

Ноември 2016

- Промени в правителството – промени в ръководството на АПИ

Януари 2017

- АПИ удължава срока за оценка на офертите до април 2017

Февруари 2017

- Смяна в ръководството на АПИ
- Комисията за оценка се събира за първи път от август 2016

4 април 2017

- **Изчезва офертата на участник!!!**
- 4 април 2017 – АПИ прекратява процедурата

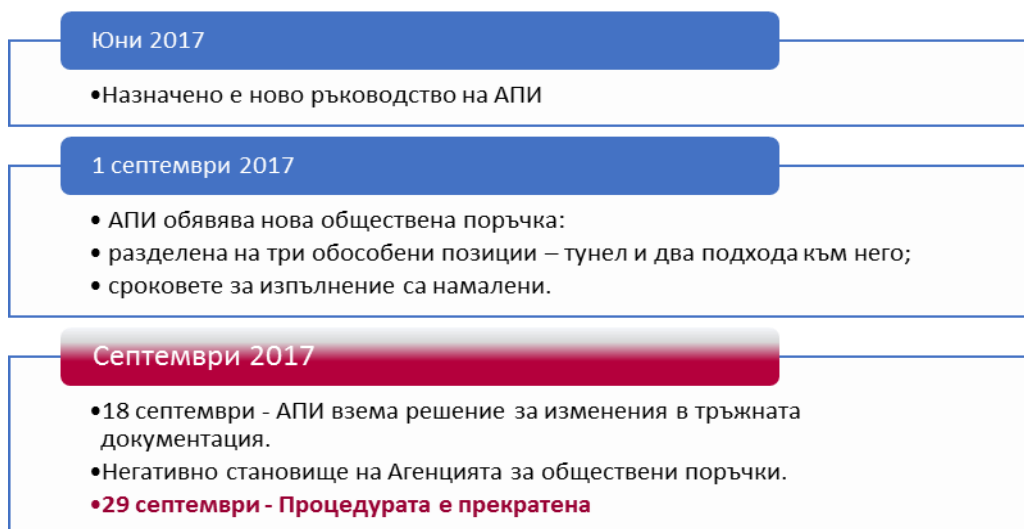
След поредица от смени в ръководството на АПИ (значителна част от които са в резултат на политически решения от страна на изпълнителната власт) сроковете по процедурата са неколккратно удължавани. Няколко дни след извънредните парламентарни избори, проведени на 26 март 2017 г., е установено, че една от офертите на участник е изчезнала от сградата на АПИ. В тази връзка са предприети действия на прокуратурата по установяване на обстоятелствата и вината за изчезване на документацията, като и до настоящия момент няма яснота за резултата от разследването на прокуратурата. На 4 април 2017 г. процедурата за избор на изпълнител на тунел „Железница“ е прекратена от АПИ.

В периода 2016 - 2017 няколко фирми-кандидати за изпълнители на тунел „Железница“ се присъединяват към Пакта за почтеност: „ИНЧ“ АД, Италия; Евро Алианс Тунели – Обединение „Струма Железница“, Асталди АД, Италия, „Д/В АКТОР - АЕР“ ДЗЗД).

Втора (неуспешна) процедура за избор на изпълнители

На 1 септември 2017 г. АПИ обявява нова процедура за избор на изпълнител, като променя съществена част от концепцията и условията към кандидатите. В сравнение с първата процедура, поръчката е разделена на три обособени позиции, като са съкратени сроковете за изпълнение и са облекчени част от изискванията към кандидатите.

На 18 септември 2017 – АПИ взема решение за изменения в тръжната документация, които се отнасят до начина на изписване в обявлението на критериите в методиката за оценка, както и до критериите за подбор (занижени са изискванията за технически възможности, предходен опит при изпълнение на подобни проекти и квалификация на екипа по част от обособените позиции). Промените са оценени като съществено изменение на условията в конкурсната процедура, като след негативно становище на Агенцията за обществени поръчки, процедурата е прекратена на 29 септември 2017 г.



Трета процедура за избор на изпълнители

Едва третата процедура за избор на изпълнител на строителството на тунел „Железница“ завършва с избор на изпълнители. Тя също не минава без прекъсвания и проблеми, като най-съществените от тях са свързани със смени в ръководството на АПИ, удължаване на сроковете за подаване на оферти и за работа на оценителната комисия, както и със скандални обвинения в злоупотреби с евросредства към фирмата, избрана да строи най-съществената част от съоръжението – тунелът.

17 октомври 2017	<ul style="list-style-type: none"> •АПИ обявява трета тръжна процедура
Ноември 2017	<ul style="list-style-type: none"> •Първо заседание на Комисията за оценка на офертите (срок за работа – 12 месеца!!!)
Декември 2017 – февруари 2018	<ul style="list-style-type: none"> •Комисията оценява съответствието на документите
Юни 2018	<ul style="list-style-type: none"> •Поредна смяна на ръководството на АПИ
Август 2018	<ul style="list-style-type: none"> •Обявено е класирането на участниците
Октомври 2018	<ul style="list-style-type: none"> •АПИ публикува договорите с избраните изпълнители на ОП-1 и ОП-3
12 октомври 2018	<ul style="list-style-type: none"> •Изпълнителят на ОП-2 заявява, че се оттегля от процедурата и няма да сключи договор
Януари 2019	<ul style="list-style-type: none"> •Оставка на председателя на АПИ. Нови членове в УС на АПИ •Сключени са първите допълнителни споразумения за отлагане на изпълнението на договорите по ОП-1 и ОП-3
12 февруари 2019	<ul style="list-style-type: none"> •АПИ обявява, че е сключила договор за изпълнение на ОП-2
23 октомври 2019	<ul style="list-style-type: none"> •АПИ обявява началото на строителството •Разрешения за строеж: 26.8.2019 г. за ОП -1; 16.10.2019 г. – за ОП-2 и ОП-3

ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ И ИЗВОДИ

ТРОМАВА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ

Процесът по избор на изпълнител за изграждането на тунел „Железница“ стартира през ноември 2015 г., като едва в края на октомври 2019 г. започва същинската работа по него. Той е белязан от поредица от прекъсвания, прекратяване на процедурите, промени в ръководството на възложителя и промени в условията за изпълнение (вж. таблица 1).

Таблица 1. Процедури за възлагане на обществени поръчки за изграждане на тунел „Железница“ и срокове по тях	
3 процедури за избор на изпълнител	<input checked="" type="checkbox"/> 30.11.2015 – 4.4.2017 <input checked="" type="checkbox"/> 1.9.2017 – 29.9.2017 <input checked="" type="checkbox"/> 17.10.2017
2 прекъсвания в рамките на тези процедури	<p>🕒 От април 2016 до февруари 2017:</p> <ul style="list-style-type: none"> - закриване на възложителя; - смени в ръководството на АПИ; - удължаване на срока за подаване на оферти; - удължаване срока за работа на комисията за оценка на офертите) <p>🕒 От октомври 2018 до февруари 2019:</p> <ul style="list-style-type: none"> - скандал за злоупотреби с евросредства с фирмата, избрана да строи тунела

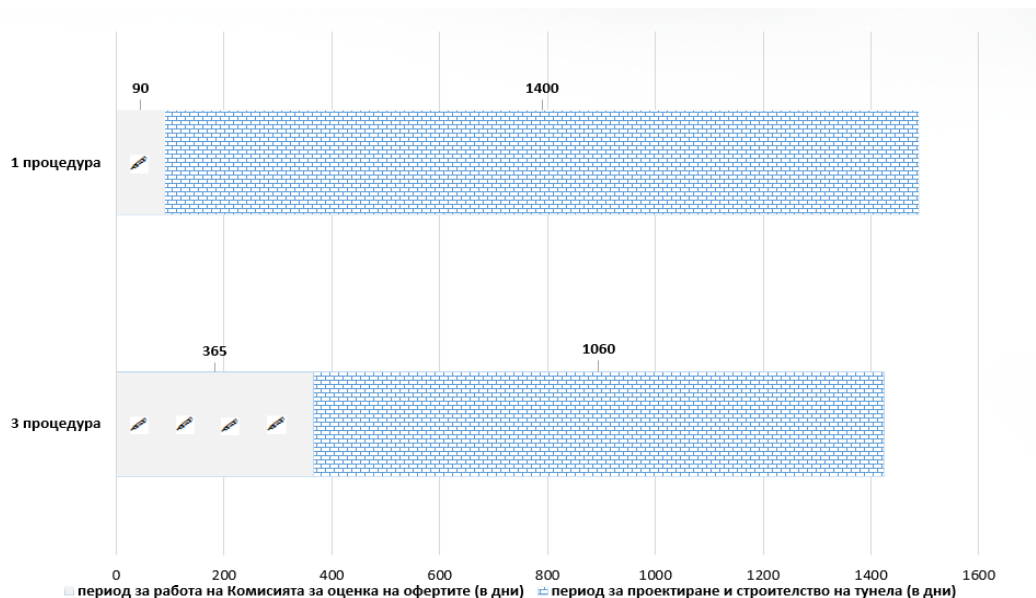
Предвид дефинитивната времева рамка на програмния период 2014-2020 на ЕС и осигуреното финансиране от еврофондове, проточването на процедурите поставя съществени предизвикателства към всички участници и създава рискове за финансовите средства, които ще бъдат платени/възстановени на българската държава. За да се справи с тези обстоятелства, се налага възложителят да променя сроковете за администриране на процеса и сроковете за изпълнение на проекта (вж. таблица 2/ графика 1).

8

Таблица 2. Съотношение между предвиден срок за администриране на процедурите и срок за проектиране и строителство

	Период за работа на Комисията за оценка на офертите	Период за проектиране и строителство
I-ва процедура	90 дни	1400 дни
III-та процедура	365 дни	1060 дни

Графика 1. Съотношение между предвиден срок за администриране на процедурите и срок за проектиране и строителство



Така предвиденият срок за изпълнение на работите по договора в първата процедура е 1400 дни, от които 270 дни са за проектиране, 150 дни за въвеждане във владение на площадката, а останалите за същинските строителни дейности. За сравнение, срокът за проектиране и строителство на третата процедура е намален с 340 дни – 1060 дни. В тази връзка силно впечатление прави значителното увеличаване на предвидения срок за работа на оценителната комисия – от 90 дни по първата процедура (които предвид обема на работа са недостатъчни) до една календарна година (365 дни!). Това обстоятелство поставя редица въпроси, които нямат само организационен характер.

9

Проточването на процедурите по избор на изпълнител на строителството на тунел „Железница“, поредицата от прекъсвания и отлагане на срокове в процедурите в периода 2015 – 2019 г., отлагането на изпълнението на този важен инфраструктурен проект, както и сключването на договорни споразумения с избраните изпълнители, които са многократно променяни в периода 2019 – 2021 г., при наличие на сключено споразумение за безвъзмездна финансова помощ с управляващия орган на ОПТТИ 2014-2020 още през 2015 г., не могат да бъдат оценени като адекватни и съответстващи на принципите на доброто управление.

ВЛИЯНИЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПРОМЕНИ И ПОЛИТИЧЕСКАТА КОНЮНКТУРА ВЪРХУ ПРОЕКТА

От стартирането на процедурата в края на 2015 г. до настоящия момент се установява силна взаимозависимост между промените в политическата конюнктура и по-конкретно в

изпълнителната власт, от една страна, и от друга – в ръководството на възложителя и в начина, по който се реализира този инфраструктурен обект.

Тази взаимозависимост се откроява най-отчетливо през 2017 г., непосредствено след парламентарните избори на 26.03.2017 г., като е установено изчезване на офертата на един от участниците в процедурата. Това обстоятелство компрометира по категоричен начин процедурата и тя е прекратена на 4 април 2017 г. В тази връзка е важно да се отбележи, че въпреки стартиралото разследване и публично оповестени данни за открити документи в жилището на член на оценителната комисия, до този момент липсва информация за резултата от образуваното досъдебно производство.

Промените в политическата обстановка, изразяващи се в политическа нестабилност, корупционни скандали и/или в провеждане на нови избори, водят до излъчване на нов състав на изпълнителната власт и съответно – до промени в Министерството на регионалното развитие и благоустройството. МРРБ е структурата, която осъществява политика в областта на регионалното развитие и изграждането на инфраструктура в страната, но наред с това е и принципал на Агенция „Пътна инфраструктура“ – държавната агенция, която ръководи процеса по изграждане и поддържане на пътната инфраструктура на страната. Наблюдението на проведените процедури и на строителството в периода ноември 2015 – септември 2021 г. дава основание за извод, че това обстоятелство, от своя страна, се оказва ключов фактор, който оказва влияние на няколко взаимосвързани процеса (вж. Графика 2):

- 1) Промени в ръководството на Агенция „Пътна инфраструктура“ – в рамките на този период са извършени поредица от смени в ръководството на агенцията, като част от тях са радикални (уволнен е изпълнителният директор или е сменен целият състав на Управителния съвет);
- 2) Промени в концепцията за управление на процеса по изграждане на пътна инфраструктура в страната, като дилемата е между специално създадена държавна фирма (каквато е Национална компания „Стратегически инфраструктурни проекти“) или АПИ (държавната агенция, която има основната функция по ръководство в областта на пътната инфраструктура);
- 3) Промени в концепцията за изпълнение на конкретния проект – дали тунелът да бъде изграден от един изпълнител в рамките на една обществена поръчка без обособени позиции (примерът от първата процедура, прекратена на 4.4.2017 г.) или работата по изграждането на тунела да бъде изкуствено разделена на три обособени позиции (примерите с втората и с третата процедури) с всички положителни и отрицателни последици от подобен подход. Към въпроса за концепцията за изграждане следва да се добави и дискусияният въпрос дали е удачно изграждането да бъде осъществено чрез отделни процедури за проектиране и за строителство (каквато е утвърдената практика до 2015 г.) или чрез инженеринг (модел, който придобива популярност през последните няколко години и който също е обект на критики от гледна точка на стойност, срокове за изпълнение и качество на изпълнение);
- 4) Прекратяване на процедури за избор на изпълнител; временно преустановяване и рестарт на процедурите за избор на изпълнител; и удължаване на сроковете за избор на

изпълнители и на сроковете за строителство – в рамките на разглеждания период са проведени 3 процедури за избор на изпълнител, като 2 от тях са неуспешни и са прекратени, а в рамките на тези 3 процедури са установени 2 продължителни периода на прекъсване в работата на оценителната комисия; в процеса на изпълнение на строителството са извършени поредица от промени в договорите, с които са удължени крайните срокове за завършване на строителството. Тези обстоятелства се реализират на фона на ясно определен краен срок, в който е допустимо обектът да бъде финансиран от европейските фондове.

Графика 2. Влияние на политическите промени върху изграждането на тунел „Железница“



Въз основа на 6-годишното наблюдение (от ноември 2015 г. до септември 2021 г.) може да бъде направен извод, че политическите промени по върховете на изпълнителната власт и като цяло промените в политическата конюнктура са ключов фактор, който оказва най-съществено влияние върху реализирането на най-скъпия проект от пътната инфраструктура на страната. Те влияят върху промените в държавните структури и в ръководствата, които осъществяват политиката по развитие и изграждане на пътната инфраструктура (МРРБ и АПИ), върху концепцията за управление в тази област, върху концепцията за изпълнение на конкретния проект (чрез изкуствено разделяне на три обособени позиции, чрез възлагане на инженеринг) и до неколккратно прекратяване, прекъсване, възобновяване на процедурите за избор на изпълнител и чрез удължаване на сроковете за избор и за строителство на тунел „Железница“. Тези обстоятелства се реализират на фона на ясно определен краен срок, в който е допустимо обектът да бъде финансиран от фондовете на ЕС.

СПОРЕН ПОДХОД ЗА ВЪЗЛАГАНЕ НА ПОРЪЧКАТА ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ

Наблюдението на конкретния инфраструктурен проект, както и по-общото наблюдение на процеса по възлагане на обществени поръчки в страната от 2003 г. до настоящия момент, водят до идентифициране на три дискуссионни въпроса:

- 1) Възлагане на строителство чрез инженеринг – подходът за възлагане на строителство чрез инженеринг е относително нов в българската практика. В международен план той се прилага по две основни причини: 1) осигуряване на гъвкавост в процеса на изпълнение (особено при сложни проекти, при липса на яснота относно конкретни специфични детайли, с които възложителят не е запознат или не би могъл да предвиди, при дефицит на прецизни данни относно геоложката структура на терена) и 2) ускоряване на изпълнението (поради премахването на отделната процедура за избор на проектант и организирането на една обща процедура за избор на изпълнител, който да проектира и строи, като с това се съкращават сроковете за администриране на първия етап от обществената поръчка – нейното възлагане). Резултатите от наблюдението на конкретната процедура, обаче, поставят редица въпросителни към избора на този подход. Причините за това са няколко. На първо място, разликите между идейния и техническия проект (с всички произтичащи от това допълнителни проучвания и поредица от съгласувателни процедури) не водят до съществено съкращаване на сроковете. Липсата на предварително ясни параметри по технически проект не създава гаранции за прецизност на финансовата оферта на изпълнителите (с произтичащи рискове за всяка от двете страни – за изпълнителите, поради възникване на непредвидени дейности и разходи, както и за възложителя, поради потенциални финансови претенции или некачествено изпълнение на работата от страна на изпълнителя). В по-общ план, практиката в България от последните няколко години, свързана с възлагане на обществени поръчки чрез инженеринг, показва¹, че този подход не дава гаранции за ефективно използване на предоставените публични ресурси и за качествено изпълнение на строителството. В тази връзка възникват редица неясноти и рискове, като например: доколко е способен възложителят да съдържа естествения интерес на изпълнителя да предлага инженерно решение, което максимизира печалбата за сметка на качеството; проблем ли е липсата на външен независим от строителя субект, който определя обхвата на необходимите дейности, вида, качеството и стойността на материалите и на предложените строителни технологии;).
- 2) Разделяне на предмета на поръчката на три обособени позиции – за разлика от първата процедура, при втората и третата процедури възложителят разделя предмета на поръчката на три обособени позиции. Основният мотив е необходимостта от ускоряване на работата и завършване на проекта в рамките на програмния период. От организационно-техническа гледна точка този подход създава условия за включване на повече изпълнители, по-интензивна работа и изпълнение на дейностите в съкратени срокове. Подходът обаче има и административно-управленско измерение. Той се изразява в усложняване на документацията по обществената поръчка, ангажирането на значително по-голям административен капацитет на възложителя, създаването на три пъти по-голям обем от документацията относно управлението на проекта и съответно – отчитането на по-голям обем от документи пред управляващия орган и съответните финансиращи структури.
- 3) Промени в критериите за подбор – поради промени в ЗОП и поради разделянето на предмета на поръчката на три позиции са извършени значителни промени в изискванията

¹ От 2018 г. насам този подход се прилага в редица случаи за изграждане и ремонт на мащабни обекти, които впоследствие предизвикаха скандали за злоупотреба със средства: например при изграждането на националната детска болница и на автомагистрала „Хемус“, при ремонтите на язовири и при укрепителни дейности и изпълнение на укрепителни съоръжения в страната.

към кандидатите. Анализът на тръжната документация по трите процедури показва, че са извършени промени в следните насоки: а) изискването за наличие или достъп до финансови ресурси от 20 млн. лв. са заменени с изисквания за оборот (16,77 млн. лв.; 97,5 млн. лв.; 11,25 млн. лв.); б) изискванията за технически възможности на участниците са облекчени (от строителство на поне един нов обект със сходни технически параметри изискванията са сведени до поне един обект за реконструкция, ремонт или рехабилитация на обект, вкл. на обект с по-малки технически характеристики); в) изискванията за квалификация на участниците са облекчени (условието за ръководството на повече проекти със сходен профил е заменено с по-общо изисквания, като за сметка на това е увеличен броят на членове на екипите); г) въведен е значително по-сложен метод за калкулация за финансовите параметри (базиран на цена за проектиране, цена за строителство и вътрешен баланс по предложените единични цени за строителство).

🌐 **Резултатите от наблюдението не позволяват да се даде категоричен отговор дали промените в подхода и в критериите за възлагане на обществената поръчка са довели до положителен резултат. По отношение на подхода за изграждане чрез инженеринг по-скоро не са постигнати очакваните позитивни резултати – допълнителните проучвания и съгласувателните процедури във връзка с изработването на техническия проект (който се различава от идейния проект) на практика не са довели до съществено ускоряване на строителството, а липсата на технически проект с прецизни данни и изчисления за обема на строителните дейности и материалите се оказва една от причините, поради които възникваха допълнителни финансови претенции на изпълнителя на най-важната част от обекта – на тунела.**

🌐 **Спорно е и доколко разделянето на предмета на поръчката на три обособени позиции създава условия за по-бързо изпълнение на строителството. На практика крайният срок за завършването на обекта ще бъде функция от скоростта на работа на всеки един от тримата изпълнители. Като цяло, мобилизирането на ресурсите на повече изпълнители влияе в положителна насока. Тук е и мястото да се отбележи, че на практика изпълнителят на основния участък работи и с помощта на подизпълнители. От административно-управленска гледна точка разделянето на поръчката води до изцяло негативни последици – ангажиран е значително по-голям административен капацитет на възложителя, създадена е три пъти по-голям обем от документацията относно управлението на проекта и съответно е необходимо отчитането на значително по-голям обем от документи пред управляващия орган и съответните финансиращи структури.**

🌐 **Променените критерии за подбор на участниците създадоха практическа възможност, която беше реализирана, за ангажиране на повече фирми в изпълнението на проекта. Това обстоятелство следва да бъде оценено положително.**


ДОГОВОРНА РАМКА

Формат на договорната рамка

Договорната рамка и в трите процедури се основава на чуждестранния опит – договори по образец на ФИДИК, които отразяват международните стандарти в тази област, но не отчитат национални и европейски специфики в законодателството и в практиката. Предвид

обстоятелството, че този тип договори са обект на защита и от авторското право, при първата процедура бе публично достъпна само частта със специфичните условия по договора. Това не съдейства за по-висока прозрачност и контрол върху изпълнението и бе критикувано от Асоциация „Прозрачност без граници“. При третата процедура, в резултат на решението на възложителя да публикува договора, този дефицит бе преодолян.

Въпреки че използването на образците от договорните условия на ФИДИК е утвърдена международна практика, по-удачно би било в следващи процедури възложителят да използва образци на договори, които съответстват в по-голяма степен на приложимото право, в частност – на негови императивни правни норми. В тази връзка, при бъдещи обществени поръчки, възложителят би могъл да инвестира усилия в разработването на специфично разработен български модел на договорна рамка при изграждане на големи инфраструктурни съоръжения. Подобен модел би могъл да интегрира правила, които се основават на стандартите на ФИДИК, и които са в унисон с принципните правила на българския Закон за обществените поръчки и с европейската директива за обществените поръчки от 2014 година. Подобен подход би съдействал за преодоляване на потенциални проблеми, свързани със защита на авторски права, технически грешки от некоректен превод, правна несигурност у участниците, ограничаване на прозрачността и на възможностите за контрол по изпълнението.

 **Форматът на договорната рамка за изграждане на Лот 3.1 Тунел „Железница“ се основава на чуждестранния опит на ФИДИК и е в съответствие с утвърдените международни стандарти. Въпреки че използването на образците от договорните условия на ФИДИК е утвърдена международна практика, в бъдеще би било добре възложителят да създаде собствен модел на договорна рамка (образци на договори) при изграждане на големи инфраструктурни проекти, които интегрират международните стандарти и приложимото национално и европейско право.**

Промени в договорите

За периода от подписването на договорите за възлагане на обществената поръчка до настоящия момент те са изменени общо 12 пъти (вж. таблица 3):

- 1) Договорът за възлагане на обществена поръчка за обособена позиция 1 (подучастък 1 – мостово съоръжение) е сключен на 16.10.2018 г., след което е изменен последователно 5 пъти чрез допълнителни споразумения.
- 2) Договорът за възлагане на обществена поръчка за обособена позиция 2 (подучастък 2 – тунел) е сключен на 11.02.2019 г., след което е изменен последователно 3 пъти чрез допълнителни споразумения.
- 3) Договорът за възлагане на обществена поръчка за обособена позиция 3 (подучастък 3 – пътна част) е сключен на 28.09.2018 г., след което е изменен последователно 4 пъти чрез допълнителни споразумения.

Таблица 3. Промени в договорите за изграждане на лот 3.1 Тунел „Железница“

	Брой сключени допълнителни споразумения (към 30.09.2021 г.)
I-ва обособена позиция (мост)	5

II-ра обособена позиция (тунел)	3
III-та обособена позиция (пътна част)	4
ОБЩО ЗА цялата обществена поръчка за изграждане на Лот 3.1	12

Основанията за измененията и поправките в договорите са разнообразни, в това число: отстраняване на явни фактически грешки (поради несъответствие на изписване на цената с цифри и с думи на вече подписан договор); промяна в срокове поради забавяне на сключването на договор с консултант; реструктуриране в ценообразуването; затруднения при доставки на материали поради ограничителни мерки във връзка с извънредното положение, причинени с пандемията от КОВИД-19, възникване на свлачища. Анализът на резултатите от наблюдението показва, че принос за честите промени в договорите има и подходът за възлагане на обществената поръчка чрез инженеринг.

Строителството чрез инженеринг и договорната рамка


Резултатите от наблюдението показват, че строителството чрез инженеринг предоставя възможност за по-голяма гъвкавост в действията на изпълнителите. Това е съществен позитив, особено в случаите на недостатъчно прецизни и детайлни изходни данни относно геоложката структура на терена или при сложни инфраструктурни обекти, при които са възможни множество проектантски и технологични решения. Тези преимущества, обаче, създават и рискове в няколко насоки:

- 1) финансови рискове (претенции на изпълнителя към възложителя за заплащане на непредвидени дейности; финансови рискове за изпълнителя поради промени в количеството на необходимите работи, в количеството и характера на необходимите материали, които не са взети предвид при подаването на офертите);
- 2) рискове за качеството за строителството (при фиксирана обща пределна цена на договора и възникнали непредвидени дейности, изпълнителят е поставен пред дилемата „цена или качество“);
- 3) промени в сроковете за изпълнение (поради необходимостта от извършване на непредвидени дейности, поради съгласувателни процедури).

Подходът за възлагане на обществена поръчка за проектиране и строителство създава възможност за по-голяма гъвкавост в действията на изпълнителя, но наред с това и обективни предпоставки от изменения на първоначалното задание, разлики между идейния проект и разработения технически проект, и съответно за промени в договора относно различни видове работи, материали и срокове за изпълнение. Подобна гъвкавост в договорната рамка при обществени поръчки за възлагане на инженеринг обаче влиза в противоречие с принципни постановки на Закона за обществените поръчки, който не позволява толкова гъвкав подход за промяна в договорната рамка². Тя може да се отрази на съществени параметри от офертата,

² Причините за това са различни, включително и стремежът да бъдат ограничени редица негативни практики, проявили се през последните две десетилетия при предишни правила относно възлагането на

касаещи цени и срокове за изпълнение. В тази връзка следва да се предложи на преценка дали възлагането на строителство и проектиране в рамките на една поръчка е най-добрият подход или е по-удачно първо да се извърши проектирането, а след това да се възлага изпълнението.

 **Въз основа на резултатите от извършеното наблюдение може да бъде направен извод, че заложеният подход за възлагане на обществена поръчка за проектиране и строителство (инженеринг) създава обективни предпоставки за промени в договорната рамка. От една страна този подход създава условия за по-голяма гъвкавост при изпълнението, но от друга страна влиза в противоречие с принципни постановки на Закона за обществените поръчки и носи съществени рискове и за двете страни (основания за финансови претенции към възложителя, финансов риск за изпълнителя, промени в срокове за завършване на строителството). Извършените общо 12 промени са доказателство, че подобен подход създава правна несигурност и допълнително обременява администрирането на процеса. Наред с преимуществата, той създава рискове от финансов аспект, рискове за качеството на строителството и/или за сроковете за изпълнение.**

ФИНАНСОВИ АСПЕКТИ: ЦЕНА НА СТРОИТЕЛСТВОТО, ФИНАНСОВИ РИСКОВЕ ЗА ИЗПЪЛНИТЕЛИТЕ И ЗА ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ

При възлагане на строителство чрез инженеринг възложителят предоставя идеен проект, който подлежи на значително изменение след проектирането и приемането на техническия проект. Този подход може да създаде съществен финансов риск за изпълнителите, тъй като не създава възможност за точно изчисление на количеството и качеството на необходимите материали, технологии и дейности, които формират цената в офертата, и съответно не гарантира достатъчна прецизност на финансовата оферта на изпълнителите. Това на свой ред създава предпоставки от възникване на необходимост от допълнителни работи, за които не са предвидени финансови ресурси, и създава рискове от: 1) некачествено изпълнение, поради пренасочване на финансови ресурси от едни предвидени дейности към други непредвидени дейности; и 2) промяна в характеристиките на материалите и/или на технологиите за работа; 3) забавяне на работата или дори преустановяване на изпълнението при по-голям ликвиден проблем на изпълнителите.

Посочените рискове всъщност са рискове за възложителя, като те могат да се изразят в една от двете посоки: некачествено изпълнение и забавяне на строителството или отправяне на искания за допълнителни финансови средства.

Недостатъците на подобна форма на възлагане чрез инженеринг могат да бъдат елиминирани единствено при проекти, при които има относителна стабилност на изходните данни на идейния проект. Рискът може донякъде да бъде управляван и намален при договорни конструкции, при които непредвидените разходи могат да бъдат компенсирани с изначално по-голям дял на допълнителните разходи.

обществени поръчки, като например сключване на договори на ниска цена с избран изпълнител, за да бъде отстранена конкуренцията и последващо сключване на анекси докато се достигне реалният обхват на дейности и реална стойност; разделяне предмета на обществената поръчка на няколко поръчки и др.

Резултатите от наблюдението потвърдиха реализирането на посочените рискове при строителството на подучастък 2, където неблагоприятни геоложки условия на отделни участъци от масива доведоха до извършване на непредвидени укрепителни работи и до влагане на допълнителни материали и, съответно, доведоха до отправяне на финансови претенции, надхвърлящи предвидените 5% за допълнителни работи. В допълнение, следва да се отбележи и още един иск за заплащане на допълнителни средства – след решение на експертния орган на възложителя³ в окончателния технически проект са одобрени компоненти от осветителната система, които са с по-високо качество и, съответно, на по-висока стойност от стойността на предложените материали според офертата.

Цена на строителството – обща стойност на договорите и стойност на отделните дейности

Няколко месеца след стартирането на работите – на 28.02.2020 г., са сключени допълнителни споразумения, свързани с ценообразуването. И трите допълнителни споразумения предвиждат промяна в дефиницията на „количествено-стойностна сметка“, установена в договорните условия, част Б, под-клауза 1.1.6.12. Целта на измененията е да се премахне изискването, че всеки един от договорите да не надвишава както цената за изпълнението на строително-монтажните работи, така и стойностите по отделните сметки съгласно „Разбивката на предложената цена“ при подписването на договорите. На всеки от изпълнителите е дадена свобода да предлага и променя количествата и стойностите във всяка отделна сметка в нея, стига в резултат на това реструктуриране общият сбор на всички сметки да не надхвърля цената, определена в договора за обществена поръчка.

Внимание заслужава проблемът с липсата на подробен анализ и обосновка как разместването на стойностите по пера, без да се променят цените за индивидуалните дейности, може да повлияе на изпълнението на проекта. В случая липсва прозрачност на това доколко изходните данни дават възможност за „спестяване“ на дейности по едни пера за сметка на други по други пера. Не е добра практиката, при която липсват мотиви и математическа обосновка как разместването на стойности по пера ще компенсира изпълнителите за възникналите непредвидени разходи съгласно приетия технически проект. Тази практика оставя съмнение, че изначално заложените от изпълнителите единични цени не са прецизни, че обемът на някои от дейностите по пера не е точно определен или че предложените единични цени и обеми в офертите са съществено завишени.

Липсва анализ дали и по какъв начин разместването на стойностите по пера в разбивката на предложената цена, без да се променят цените за индивидуалните дейности, би могло да повлияе на изпълнението на проекта. В тази връзка възниква и въпросът дали по своята същност подобен подход не предполага последваща промяна на офертата.

Подходът за промяна на баланса в дейностите по пера по същество представлява промяна на офертите от изпълнителите, в които са ясно посочени стойности за отделните видове дейности. В тази връзка има и основания за критика към квалифицирането на тези изменения от възложителя като „несъществени“ по смисъла на ЗОП.

³ Експертният технико-икономически съвет (ЕТИС) към АПИ.

Сертифициране на извършените работи. Допълнителни финансови искания

След завършване на работата по отделни етапи, изпълнителите представят периодично сертификати и искания за плащане. Като цяло, възложителят се стремеше да изплаща редовно отчетените и сертифицирани работи. Към датата на изработване на настоящия материал изпълнителите на подучастък 2 и подучастък 3 са усвоили средствата за допълнителни непредвидени работи, възлизащи на 5% от стойността по договорите.

Допълнителни финансови претенции има изпълнителят на подучастък 2, като те са свързани с: (1) по-високата стойност на материали, които са част от оборудването на осветителната система – по решение на експертния съвет на АПИ е предвидено монтирането на скари от неръждаема стомана, които са по-качествени и по-скъпи с 2 563 182 лв. от предложените в офертата; и (2) непредвидени работи по укрепване на свода в процеса на прокопаване на тунела – поради геоложките особености на скалния масив изпълнителят претендира заплащането на допълнителни 17 млн. лв. без ДДС, които са изразходвани за непредвидени дейности и вложени материали за укрепване на масива. Въпросът е неколнократно обсъждан в рамките на работни срещи и на месечните срещи по напредъка, като към датата на изработване на настоящия материал финансовите искания на изпълнителя са на етап разглеждане в АПИ и съгласуване с управляващия орган на ОПТТИ.

- ☉ **Подходът за възлагане на обществена поръчка чрез инженеринг не предполага достатъчна прецизност на финансовата оферта на изпълнителите, което крие рискове както за изпълнителите (поради възникване на непредвидени дейности и съответните разходи), така и за възложителя (тъй като честата последица е отправяне на искания за допълнителни работи, некачествено изпълнение и/или забавяне и преустановяване на работите).**
- ☉ **Промените в дефиницията на „количествено-стойностна сметка“ премахват първоначално договорените кумулативни изисквания да не се надвишават както общата цена за изпълнението на строително-монтажните работи, така и стойностите по отделните сметки. Свободата на изпълнителите да променят количествата и стойностите във всяка отделна сметка, стига да не надвишават общата цената по договора, на практика води до промяна в баланса на дейностите по пера. Този подход предизвиква въпрос дали визираните промени не представляват промяна в офертите на изпълнителите.**
- ☉ **В рамките на наблюдавания период е установена регулярна практика по отчитане на извършената работа и заплащането от страна на възложителя. Изключение правят финансовите искания за допълнителни непредвидени работи и вложени материали в подучастък 2. Въпросите се разглеждат в рамките на продължителен период от време, като са свързани с технически и правни аспекти на проблема (в т.ч. значението на недостатъчните изходни данни за геоложката структура на терена и необходимостта от извършване на непредвидени дейности; адекватността при определяне на лимита от 5% допълнителни средства от стойността по договора при изграждане на такива сложни инфраструктурни обекти).**

СРОКОВЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ

Резултатите от наблюдението показват, че при изпълнението на договора за инженеринг на такъв сложен инфраструктурен проект разликите между идейния и техническия проект (с всички произтичащи от това разлики в обема и характера на работите, допълнителни проучвания, поредица от съгласувателни процедури и т.н.) не води до съществено съкращаване на сроковете.

По отношение на сроковете за изпълнение наблюдението констатира две съществени обстоятелства – от една страна демонстрирана ритмичност на изпълнението и добра организация на работата от страна на изпълнителите, а от друга – няколко промени в договорите, които касаят сроковете за изпълнение.

В тази връзка следва да се открият три основни групи от обстоятелства, които стоят в основата на удължаването на сроковете:


- 1) съгласуване на работата с други институции и зависимост на проектантските и строителни дейности от резултатите от други процедури;
- 2) пандемията, причинена от Ковид-19, и свързаните с нея извънредно положение и ограничителни противоепидемични мерки; и
- 3) свлачищата в първия и третия подучастък.

Първите удължавания на сроковете за изпълнение са в резултат на необходимостта от съгласуване на работите с други институции и обвързаността между действията на изпълнителите и други процедури и разрешения на институциите. В тази връзка следва да се отбележат: (а) незавършените процедури по обществени поръчки на АПИ за избор на строителен надзор на трите подучастъка (в тази връзка следва да се отбележи проточването на процедурите по сключване на договори с избраните изпълнители и отлагането на действителните дати за започване на работа докато бъдат избрани съответните изпълнители на дейностите по строителен надзор); и (б) включване на компоненти от електропреносната мрежа в обхвата на строителните дейности на подучастък 3 (пропусъкът в първоначалното разрешение за строеж е наложило промяна на подробния устройствен план, издаване на ново разрешение за строеж и, съответно, до удължаване на срока по договора със 188 дни).

Във връзка с пандемията сроковете за изпълнение на договорите на всички изпълнители са удължени с по 2 месеца, като причините са: (а) ограничителните мерки срещу разпространението на Ковид-19, които доведоха до забавяне на доставките на материали от чужбина; и (б) заболели и карантинирани работници; (в) превантивни мерки по реорганизация на работата с намален състав на работещите на работните площадки. Тук е необходимо да се отбележи, че това удължаване е ситуирано в контекста на принципното общоевропейско разрешение за удължаване на сроковете по програмите, финансирани от фондовете на Европейския съюз.

Третият съществен фактор са нововъзникналите свлачища по трасето на автомагистрала „Струма“, които обхващат както части от строителните площадки на първия и третия участък, така и на съседни лотове. Резултатите от наблюдението показват, че решението на проблема в подучастък 1

се отлага в продължение на повече от 1 година⁴, като няма официално представяне на геоложкия доклад, съответно няма взето решение за разработване на технически проект, изпълнител и източник на финансови средства. Тук е мястото да се отбележи, че липсва достатъчно яснота за същинските причини за отлагането на решението. По-голяма част от свлачището се намира в предходния участък, т.е. ангажиран е друг субект и от неговите действия или бездействие зависи разрешението на проблема и в подучастък 1 на наблюдавания обект. Наред с това е необходимо да се отбележат три важни обстоятелства: 1) изпълнителят на подучастък 1 разполага с финансов ресурс и изразява готовност да изпълни работата по укрепване на своя участък с допълнителните средства от договора (5%), които към този момент все още не са усвоени; 2) технологичното време за изработване на основните сегменти от моста надхвърля крайните срокове, предвидени в офертата, в договора и в първоначално предвидения график⁵; 3) последното удължаване на срока по договора е с 307 дни, като липсва мотивировка как е изчислен този срок, при условие, че докладът от геоложкото проучване не е готов и не е разработен технически проект за укрепването на свлачището, който да изясни характера на строителните дейности и необходимите срокове. Посочването на тези обстоятелства поставя основателно въпроса дали нерешеният проблем със свлачището не се използва, за да позволи на изпълнителя да завърши строителството на мостовото съоръжение без да нарушава крайния срок по договора.

 При удължаването на сроковете за изпълнение на договорите основно влияние оказват три групи от фактори: 1) съгласуване на работата с други субекти и обвързаност на строителните дейности с действията на други институции, включително и с приключване на процедурите за избор на строителен надзор; 2) пандемията и свързаните с нея извънредно положение и ограничителни противоепидемични мерки; 3) свлачищата по трасето на магистралата, включително в подучастъци 1 и 3 от наблюдавания обект. И докато влиянието на първите два фактора е поставено под контрол и негативните последици остават в миналото, не може да се твърди същото за проблема със свлачищата. Липсата на яснота относно мотивите за отлагането на решението по проблема със свлачището в подучастък 1 поставя въпроси за взаимодействието между АПИ и изпълнителите на двата съседни участъка, както и дали свлачището не се използва като основание за удължаване на срока по договора, така че мостовото съоръжение да се бъде завършено без нарушение на договора. Тук е мястото да се отбележи, че продължителното оставяне на въпроса във висящо положение представлява един от най-съществените рискове за своевременното завършване на целия обект. Отлагането на решенията и протакането на действията по укрепването на свлачищата крие риск от финансови загуби за страната поради невписване на дейностите в срока на програмния период на ЕС.

⁴ Проблемът със свлачището е констатиран от изпълнителя още по време на проектирането през 2019 г., от наблюденията на терен има видими свлачищни процеси още през пролетта на 2020 г., като то е регистрирано в Регистъра на свлачищата в България през м. юли 2020 г., а при всички месечни срещи от декември 2020 г. до началото на м. септември 2021 г. въпросът се обсъжда, като се изразяват очаквания за скорошно представяне на геоложкия доклад.

⁵ Необходимото технологично време за изработването на всеки отделен сегмент от мостовото съоръжение е 8 - 10 дни.

ПРЕЦИЗНОСТ И ИЗЧЕРПАТЕЛНОСТ НА ГЕОЛОЖКИТЕ ДАННИ И ВЛИЯНИЕТО ИМ ПРИ ИЗГРАЖДАНЕТО НА ТУНЕЛА И ПРИ УКРЕПВАНЕТО НА СВЛАЧИЩАТА

Трасето на Лот 3 пресича най-активната сеизмична зона на територията на страната. Тя е резултат от развитието на Струмския дълбочинен разлом и създава риск от свлачищно-срутищни процеси както при прокопаването на тунела, така и при строителството на пътните части. Този риск е идентифициран още в началото на работата по проекта, като в тази връзка е откроена необходимост от допълнителни геоложки обследвания и проучвания.

Както вече бе отбелязано, в началото на трасето на подучастък 1 (от км 366+000 до км 366+080) се оформил свлачищен процес, който е установен от изпълнителя още при проектирането през 2019 г.⁶ Този процес намира отчетливо изражение през пролетта на 2020 г., като през април изпълнителят е сигнализирал възложителя и свлачището е регистрирано през м. юли 2020 г. в националния Регистър на свлачищата в България.

От края на 2020 г. до началото на м. септември 2021 г. въпросът е обсъждан на всички месечни срещи по напредъка, без да бъде постигната яснота по ключови въпроси⁷: какви са данните в доклада от геоложкото проучване; кога ще бъде готов и официално представен този доклад; кога ще бъде разработен технически проект за укрепване на свлачището; кой ще извърши тази дейност; каква координация с изпълнителя на предходния лот е необходима; с какви финансови ресурси ще бъде извършено укрепването.

В подучастък 3 също възникнаха свлачищно-срутищни процеси през зимата на 2020-2021 г., като на 8.02.2021 г. е спряно строителството в участъка от км 369+000 до км 369+650. В продължение на повече от половин година въпросът е на етап проучване, като в началото на м. септември 2021 г. представеният геоложки доклад е върнат от възложителя със забележки (посочена е необходимост от допълнителни по-прецизни данни и от мотивирани предложения за идеен проект, въз основа на който да се разработи впоследствие и технически проект за укрепване).

В подучастък 2, където е същинската дейност по изграждане на тунела, също са установени нестабилни опасни участъци, които са наложили извършването на допълнителни укрепителни дейности и използването на допълнителни материали. Този проблем бе коментиран в настоящия доклад от гледна точка на финансовите рискове при реализирането на проекта. В този пункт от настоящия доклад следва да се отбележи, че липсата на достатъчно изходни данни по протежение на цялото трасе на тунела отново се открие като фактор, който създава затруднения. Тези затруднения се изразяват в извършването на допълнителни непредвидени работи за изпълнителя и породиха спорове между изпълнителя и възложителя относно размера на финансовите претенции за извършените работи.

Характеристиките на земните маси по трасето на автомагистрала „Струма“ в района са такива, че създават условия за свлачищно-срутищни процеси. Такива процеси бяха установени в хода на наблюдението и в трите участъка. В същинската част на тунела те

⁶ Проблемът със свлачището на границата на подучастък 1 от наблюдаваната обществена поръчка и предходния лот на автомагистрала „Струма“ е констатиран от изпълнителя още по време на проектирането през 2019 г.; от наблюденията на терен са установени видими свлачищни процеси още през пролетта на 2020 г.; свлачището то е регистрирано в Регистъра на свлачищата в България през м. юли 2020 г.

⁷ По наблюдение на Асоциация „Прозрачност без граници“ в рамките на всяка месечна среща по напредъка от края на 2020 г. до началото на м. септември 2021 г. бе изразявано уверение, че докладът е пред финализиране и ще бъде внесен всеки момент.

доведоха до извършването на непредвидени укрепителни дейности, които са свързани с допълнителни финансови разходи за изпълнителя и съответните финансови претенции към възложителя, като на този етап не са довели до удължаване на крайния срок по договора. В другите два подучастъка свлачищните процеси се развиват в рамките на продължителен период от време, като се констатира съществено забавяне на проучванията и на мерките по укрепване. Този проблем е особено отчетлив по отношение на подучастък 1, който граничи в предходния лот и поставя два съществени въпроса: 1) за необходимостта от детайлни изходни данни при реализирането на подобни инфраструктурни проекти; 2) за координацията и комуникацията между възложител и изпълнители на отделни договори, които обаче касаят изграждането на общ инфраструктурен обект.

🌐 В заключение, задълбочеността на геоложките проучвания и коректността на данните са ключови фактори, които могат да минимизират или да създадат потенциални рискове. От задълбочеността на геоложките проучвания и коректността на получените данни зависи дали строителството ще се извърши в съответствие с предвидените срокове и първоначални финансови разчети, както и дали ще се налагат допълнителни съгласувателни процедури с други институции.

🌐 В тази връзка, резултатите от наблюдението показват, че недостатъчните изходни данни за геоложката структура на терена създават рискове в две посоки: 1) увеличаване на стойността на обекта; 2) удължаване на сроковете за завършване на обекта. За да минимизира посочените рискове при изграждането на сложни инфраструктурни обекти, в бъдеще е необходимо възложителят да отделя особено внимание на геоложките проучвания и да предоставя подробни данни на изпълнителите.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И КОМУНИКАЦИЯ МЕЖДУ СТРАНИТЕ В ОБЩЕСТВЕНАТА ПОРЪЧКА И МЕЖДУ УЧАСТНИЦИТЕ В ПАКТА ЗА ПОЧТЕНOST

Контрол от възложителя върху работата на изпълнителите

Наблюдението на терена на строителните площадки и на обсъжданията в рамките на месечните срещи по напредъка показват, че представителите на възложителя разбират своята отговорност при осъществяването на контролните функции и отчитат сложността при изграждането на това съоръжение.

Екипът по управление от страна на възложителя проследява изпълнението на ключовите дейности, спазването на предвидените срокове и качеството на извършваните строително-монтажни работи, като в случай на необходимост отправя препоръки за по-нататъшната работа и проследява дали са изпълнени препоръки от предходни срещи. По време на срещите за напредъка се обсъждат въпроси, касаещи организацията на работата, качеството на изпълнението и на влаганите материали, финансовите въпроси, отчетите и необходимите действия по придвижване на отчети и други документи, препоръките на строителния надзор, взаимодействието с други институции и изпълнители на съседни подучастъци/лотове от автомагистрала „Струма“.

🌐 Въз основа на наблюдението може да се направи извод, че екипът за управление на проекта на възложителя разбира своята отговорност при изграждането на това сложно инфраструктурно съоръжение и осъществява адекватен контрол върху работата на изпълнителите. При осъществяването на контрол екипът по управление си взаимодейства със строителния надзор и независими експерти, като проследява качеството на работа и сроковете за изпълнение на договорите. В тази връзка представителите на възложителя (1) търсят активно информацията относно напредъка, възникнали проблеми и потенциални рискове; (2) формулират препоръки, свързани с управлението на възникнали/потенциални рискове и с организацията на работата, като следят за изпълнението им; (3) стремят се да оказват съдействие на изпълнителите при комуникацията с други държавни институции и с местни власти, в рамките на неговите компетенции.

Комуникация и взаимодействие на възложителя с изпълнителите. Комуникация между изпълнителите

Взаимодействието между възложителя и изпълнителите, както и между самите изпълнители, при реализирането на този сложен инфраструктурен обект, е изключително важен въпрос. В случая, значението на взаимодействието се увеличава и поради разделянето му на три подучастъка. Това обстоятелство изисква взаимодействие и добра комуникация както при техническото изпълнение, така и при администрирането на процеса.

Резултатите от наблюдението показваха, че екипът по управление на възложителя поддържа редовна комуникация с изпълнителите на трите подучастъка от наблюдаваната обществена поръчка. Месечните срещи по напредъка се извършваха при предварително определен график, като всички страни са информирани за тяхното провеждане.

Като цяло, наблюдението на терен и дискусиите по време на месечните срещи дават основание за оценка, че членовете на екипа по управление на възложителя поддържат добра комуникация с изпълнителите. По-критична оценка следва да се даде на мудната реакция на ръководството на АПИ при:

- 1) Разглеждане на финансови въпроси, свързани с непредвидени допълнителни дейности и вложени материали за укрепване на нестабилни участъци от масива в тунела;
- 2) Разглеждане на финансови въпроси за заплащане на компоненти от осветителната система – материали от по-скъп и качествен вид, които са поискани от експертния съвет на възложителя;
- 3) Вземането на решение подхода за укрепване на свлачищата, като с особена острота възниква въпросът за липсата на яснота относно начина, финансовите ресурси и ангажиментите на изпълнителя на подучастък 1 при укрепване на свлачището, което се намира на границата между подучастък 1 и предходния участък от автомагистралата.


Проблем, който следва да бъде взет от възложителя при бъдещи обществени поръчки, е осигуряването на съдействие от страна на местни власти при намирането на терени за депониране на изкопаните земни маси. В случая инициативата и отговорността за преговори с местните власти е за изпълнителя, като не е взето обстоятелството, че се изгражда


инфраструктурен обект от национално значение и в тази връзка е необходимо по-голямо съдействие от страна на възложителя в комуникацията с местните власти.

Тримата изпълнители създадоха организация на работа, при която да не пречат работата на съседните участъци. С напредването на работата по проекта и изграждането на комуникационните канали и постоянната организация на движение се изяснява, че съгласуването на действията между тримата изпълнители заема все по-централно място. Резултатите от наблюдението показват, че взаимодействието и координацията между тримата изпълнители са на добро ниво, като в тази насока екипът на АПИ също съдейства.

Критична бележка може да се отправи по отношение на недостатъчно ефективната комуникация и съгласуваност с действията на изпълнителя на предходния лот ДЗЗД „АМ Струма 3.1“ с водещ партньор „Грома Холд“ ЕООД. В рамките на наблюдението се откриха три проблема, по отношение на които липсва съгласуваност между действията на изпълнителите, като е създадено впечатлението, че АПИ не е в състояние да въздейства ефективно относно:

- 1) неосигуряване на достъп за подход към северния край в участъка на изпълнителя на обособена позиция 1 – още при стартирането на строителството в подучастък 1 изпълнителят не получи достъп до северния край на подучастъка през строителната площадка на ДЗЗД „АМ Струма 3.1“. Проблемът бе решен временно с монтирането на понтоен мост, който обаче беше разрушен от придошлите води на р. Струма в началото на 2021 г.
- 2) компрометиране на пътна маркировка, изпълнена от изпълнителя на подучастък 1 в рамките на неговия подучастък, която е премахната от „Грома Холд“ ЕООД при извършване на ремонтни дейности;
- 3) липса на яснота относно резултатите от проучването на свлачището и определяне на подхода за неговото укрепване – доколкото укрепителните мерки следва да бъдат изпълнени и в двата участъка, координацията между двамата изпълнители е от ключово значение за преодоляване на проблема. В тази връзка като особено сериозен проблем, който оказва негативно влияние върху сроковете за завършване на целия обект, е липсата на яснота относно резултатите от извършените геоложки проучвания, кога ще бъде официално депозиран геоложкия доклад, какво решение ще вземе АПИ за финансирането на укрепителните дейности, кой ще бъде изпълнителят, с отделна обществена поръчка или в рамките на наблюдаваната поръчка.

 При проектирането и строителството на общ инфраструктурен обект, разделен на отделни участъци с различни изпълнители, е изключително важно да има добро взаимодействие и координация. Това се отнася както до взаимодействието между възложителя и всеки един от изпълнителите, така и между самите изпълнители.

 По отношение на взаимодействието между възложителя и изпълнителите наблюдението откри добро взаимодействие между експертните технически екипи на АПИ и изпълнителите. Същевременно следва да се открие мудната реакция на ръководството на АПИ относно вземането на важни решения по 1) финансови въпроси (заплащане на материали, които са избрани от възложителя; заплащане на непредвидени дейности поради неблагоприятни геоложки условия); 2) администрирането на процедури, които

налагат съгласуване с други субекти (депониране на изкопните земни маси от тунела; свлачището в участък 1).

- ☉ Като начин на контрол от страна на възложителя и като превенция срещу некоректни изпълнители, при кандидатстване по обществени поръчки, особено в случаите на голяма обществена значимост, е препоръчително използването на Blacklisting, който да съдържа информация за некоректни изпълнители. Друг вариант е да се изисква към пакетът с документи за кандидатстване по обществените поръчки да се прилагат референции от предишни обекти / договори, които да съдържат информация относно качеството на работа и сроковете за изпълнение. Добра практика би било да се следи за коректност / вярност на информацията, която се попълва в референциите. Това следва да стане от страна на възложителя, т.е. референциите да се издават при определени условия – например при наистина качествено изпълнение и спазени срокове на строителство.
- ☉ По отношение на взаимодействието между изпълнителите като цяло може да се направи обща оценка за добро взаимодействие и координация на работата. Същевременно наблюдението открило като съществен дефицит липсата на координация и взаимодействие с изпълнителя на съседните два участъка (от северната и южната страна на наблюдавания обект). В тази връзка открилите се проблеми с достъпа до строителната площадка и липсата на яснота относно действията по проучване и укрепване на свлачището показаха пропуски в координиращата роля на възложителя.

Комуникация и взаимодействие на възложителя с независимия наблюдател. Оценка на ролята на Пакта за почтеност

Наблюдението на обществената поръчка за строителство на тунел „Железница“ бе осъществено въз основа на Пакт за почтеност, който ангажира възложителя да предостави на независимия наблюдател възможност да наблюдава безпрепятствено всички основни етапи от процеса и свързаните с тях документи, за да състави вярна, безпристрастна и пълна картина на процеса.

В рамките на първата процедура за избор на изпълнител към Пакта се присъединиха възложителят Национална компания „Стратегически инфраструктурни проекти“ (впоследствие Агенция „Пътна инфраструктура“), както и 4 фирми – кандидати за изпълнители: "ИНЧ" АД, Италия; Евро Алианс Тунели – Обединение „Струма Железница“, Асталди АД, Италия, "Д/В АКТОР - АЕР" ДЗЗД.

- ☉ Обобщението на резултатите от наблюдението дава основание за цялостна положителна оценка на съдействието, оказвано от възложителя и от изпълнителите на трите договора. По отношение на взаимодействието с възложителя бе констатирано, от една страна, адекватно и пълно съдействие от екипа по управление на проекта при осигуряване на достъп до строителната площадка и до месечните срещи по напредъка, а от друга – недотам последователна практика за предоставяне на достъп до писмена информация в АПИ.

Предоставяне на достъп до писмена информация

По отношение на достъпа до писмена информация и документи за целите на подготовката на мониторинговите доклади независимият наблюдател се сблъска с противоречива практика от страна на възложителя. В част от случаите бяха предоставяни твърде общи отговори на поставените въпроси или отговорите бяха предоставяни със съществено закъснение (бел.: срокът за отговор съгласно Пакта за почтеност е 14 дни)⁸.

Предоставяне на достъп до строителната площадка и участие в месечни срещи по напредъка

При посещенията на терен и участието в месечните срещи на напредъка независимият наблюдател получаваше пълно съдействие от екипа на възложителя за управление на проекта от възложителя. Установена бе практиката за уведомяване на наблюдателя относно предстоящите месечни срещи и посещенията на терена на строителната площадка. Тази практика продължи да се прилага и в рамките на периода, в който поради противоепидемични мерки срещите се провеждаха онлайн формат. Независимо от формата, възложителят съдействаше за осигуряването на възможност за участие на екипа на независимия наблюдател. Също така насърчаваше изпълнителите да предоставят информация и документи в отговор на запитванията на представителите на Асоциация „Прозрачност без граници“.

При посещенията на терен и участието в месечните срещи на напредъка независимият наблюдател получаваше добро съдействие от екипите на изпълнителите. В тази връзка бе осигурявана възможност за оглед на терен, задаване на въпроси относно напредъка и заснемане.

Сравнително по-голяма съдържаност от страна на изпълнителите бе констатирана относно предоставянето на достъп до писмена информация. Една от причините за това е обстоятелството, че изпълнителите не са страни по Пакта за почтеност. Изпълнителите на подучастък 1 и 3 установиха практиката да предоставят обобщена информация относно напредъка на тяхната работа. Първоначално изпълнителят на лот 2 нямаше готовност да предостави такава информация, но впоследствие предостави електронно копие от заповедната книга, която е един от основните документи, отразяващи извършените дейности и осъществявания контрол.

⁸ В тази връзка следва да се посочат няколко примера Единият пример е свързан с отказ за достъп до сертификатите за плащане на строително-монтажни работи в последната част от наблюдавания период (януари – март 2021 г.) с аргумента, че същите представляват „търговска тайна“⁸. Въпросната информация не може да бъде квалифицирана като търговска тайна, нито пък нейното получаване може да се смята за неправомерно и да доведе до негативни последици. Цените на дейностите, извършвани по договора са публични, тъй като текстът на самия договор и ценовата оферта на изпълнителите са публикувани в „Профила на купувача“ на възложителя.

В периода, в който бяха наложени ограничителни противоепидемични мерки комуникацията бе сериозно затруднена, като тук е мястото да се отбележи, че екипът на независимия наблюдател изцяло е обвързан със строги задължения за конфиденциалност, произтичащи от законодателството и Пакта за почтеност, като публикуваната в докладите информация не включва чувствителна търговска информация, която не е публична, информация, представляваща лични данни или информация по текущи проверки и наказателни производства. В допълнение при представяне на искане на информация в писмен вид, екипът на независимия наблюдател се мотивира защо се нуждае от определена информация и до кой аспект на наблюдението тя се отнася.

Поради посочените причини също екипът не получи възможност да получи цифрово копие от техническия проект, или да се запозна с него на място в сградата на АПИ.

ПАКТЪТ ЗА ПОЧТЕНОСТ КАТО ИНСТРУМЕНТ ЗА ПРОЗРАЧНОСТ И ОБЩЕСТВЕН КОНТРОЛ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ - ОСНОВНИ ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Въз основа на резултатите от наблюдението на обществената поръчка за проектиране и строителство на лот 3.1 тунел „Железница“ от автомагистрала „Струма“ и на приложението на Пакта за почтеност може да се направят следните изводи:

- 🌐 **Независимото гражданско наблюдение служи като инструмент за повишаване на прозрачността при изграждането на този инфраструктурен проект и за мобилизиране на възложителя и изпълнителите при изпълнението на договорите.**
- 🌐 **Пактът за почтеност може да служи като ефективен инструмент за граждански контрол, като в неговото позитивно въздействие се изразява основно в: (а) идентифициране на потенциални рискове при изпълнението на обществени поръчки; (б) повишаване на обществената информираност; (в) дисциплиниращ ефект спрямо възложителите и изпълнителите; (г) съдействие за спазване на ключовите параметри в договорите за изпълнение на обществените поръчки.**
- 🌐 **Значително по-голяма степен на готовност към присъединяването към подобен тип инициативи и прилагането на този тип инструменти за прозрачност и обществен контрол проявяват чуждестранните фирми. Причините за това са различни – от обстоятелството, че това е утвърждаваща се практика в международния бизнес, до откриването на възможност за повече прозрачност и обществен контрол върху действията на възложител в чуждестранен национален пазар.**
- 🌐 **Същевременно резултатите от наблюдението показват, че при приложението в български контекст все още съществува определена степен на недоверие и резервираност към подобен тип инструменти за гражданско наблюдение. В тази връзка, при прилагането на Пакта за почтеност като инструмент за обществен контрол при обществените поръчки в бъдеще основното внимание следва да бъде насочено към промотиране на позитивното му въздействие в следните насоки: (а) защита на обществения интерес и създаване на доверие в процеса по възлагане на изпълнение на обществените поръчки и в участниците в него; (б) за съдействие за ранно идентифициране на потенциални рискове при реализирането на обществено значими проекти; (в) подпомагане управлението на процеса и подкрепа както на възложителя, така и на изпълнителите за преодоляването на рисковете и проявилите се проблеми); (г) използване като коректив при бъдещи процедури, така че в стратегически план да повишава прозрачността, отчетността, контрола и ефективността при обществените поръчки в страната.**
- 🌐 **Наблюдението на пилотното приложение на Пакта за почтеност показва, че политическите промени оказват силно негативно влияние върху готовността на институциите за неговото прилагане. За да бъде защитен общественият интерес в периоди на политически промени и кризи в управлението е необходимо да бъде предвиден механизъм за задължителното прилагане на Пактове за почтеност в обществени поръчки със значим обществен интерес.**

Настоящата публикация е изработена по проект „Пактове за почтеност – превантивен граждански механизъм за защита на фондовете на ЕС“ финансиран от Европейската комисия. Изводите и констатациите в нея отразяват вижданията на авторите и не обвързват Европейската комисия. Европейската комисия и Асоциация „Прозрачност без граници“ не носят отговорност за последствията от използването на информацията, съдържаща се в настоящия доклад, за други цели и в друг контекст.

© 2021 Асоциация „Прозрачност без граници“. Всички права запазени.

АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

гр. София 1463, ул. „Шандор Петъфи“ № 50, ет. 1

Тел.: 02/986 77 13, 02/986 79 20

mbox@transparency.bg

<http://integrity.transparency.bg>

<http://transparency.bg>