

# ПАКТОВЕ ЗА ПОЧТЕНОСТ

ПРЕВАНТИВЕН ГРАЖДАНСКИ МЕХАНИЗЪМ ЗА ЗАЩИТА НА ФОНДОВЕТЕ НА ЕС

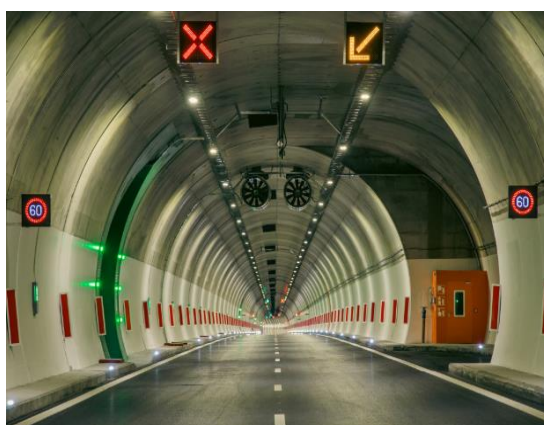


## АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“



### СТРОИТЕЛСТВОТО НА ТУНЕЛ „ЖЕЛЕЗНИЦА“ И ЗНАЧЕНИЕТО НА ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ КАТО ИНСТРУМЕНТ ЗА ПУБЛИЧНОСТ И ОБЩЕСТВЕН КОНТРОЛ

Финален обобщаващ доклад от наблюдението



София, февруари 2024 г.

## Съдържание

<b>УВОД</b> .....	3
<b>I. РЕЗЮМЕ ОТ НАБЛЮДЕНИЕТО: ОСНОВНИ ДАННИ, КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ</b> .....	4
<b>1.ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ И ИЗВОДИ ОТ НАБЛЮДЕНИЕТО</b> .....	4
<b>2.ОСНОВНИ СТАТИСТИЧЕСКИ ДАННИ</b> .....	6
<b>II. ДЕТАЙЛНА ИНФОРМАЦИЯ И КОНСТАТАЦИИ</b> .....	10
<b>1.ПРОЦЕДУРИ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ НА СТРОИТЕЛСТВОТО НА ЛОТ 3.1.ТУНЕЛ „ЖЕЛЕЗНИЦА“</b> .....	10
<b>2. ВЛИЯНИЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПРОМЕНИ И ПОЛИТИЧЕСКАТА КОНЮНКТУРА ВЪРХУ ПРОЕКТА</b> .....	11
<b>3.СПОРЕН ПОДХОД ЗА ВЪЗЛАГАНЕ НА ПОРЪЧКАТА ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ</b> .....	12
<b>4. ДОГОВОРНА РАМКА</b> .....	13
<b>5.ФИНАНСОВИ АСПЕКТИ: ЦЕНА НА СТРОИТЕЛСТВОТО, ФИНАНСОВИ РИСКОВЕ ЗА ИЗПЪЛНИТЕЛИТЕ И ЗА ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ</b> .....	15
<b>6. ПРЕЦИЗНОСТ И ИЗЧЕРПАТЕЛНОСТ НА ГЕОЛОЖКИТЕ ДАННИ И ВЛИЯНИЕТО ИМ ПРИ ИЗГРАЖДАНЕТО НА ТУНЕЛА И ПРИ УКРЕПВАНЕТО НА СВЛАЧИЩАТА</b> .....	17
<b>7. СРОКОВЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ</b> .....	17
<b>8. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И КОМУНИКАЦИЯ МЕЖДУ СТРАНИТЕ В ОБЩЕСТВЕНАТА ПОРЪЧКА.</b> .....	18
<b>9. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И КОМУНИКАЦИЯ МЕЖДУ УЧАСТНИЦИТЕ В ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ И СТРАНИТЕ В ОБЩЕСТВЕНАТА ПОРЪЧКА</b> .....	20
<b>III. ПАКТЪТ ЗА ПОЧТЕНОСТ КАТО ИНСТРУМЕНТ ЗА ПРОЗРАЧНОСТ И ГРАЖДАНСКИ КОНТРОЛ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ</b> .....	23
<b>1.ИЗВОДИ ОТНОСНО НАБЛЮДАВАНИЯ ИНФРАСТРУКТУРЕН ОБЕКТ – ТУНЕЛ „ЖЕЛЕЗНИЦА“ И ПРИЛЕЖАЩИТЕ ПЪТНИ СЪОРЪЖЕНИЯ В ЛОТ 3.1.ТУНЕЛ „ЖЕЛЕЗНИЦА“:</b> .....	23
<b>2.ИЗВОДИ ОТНОСНО ПРИЛОЖЕНИЕТО НА ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ КАТО ИНСТРУМЕНТ ЗА ПРОЗРАЧНОСТ И ГРАЖДАНСКИ КОНТРОЛ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ:</b> .....	24

# I. НАБЛЮДЕНИЕ НА СТРОИТЕЛСТВОТО НА ТУНЕЛ „ЖЕЛЕЗНИЦА“

## УВОД

Подходът за осъществяване на независим граждански мониторинг е характерен за практиката на международната антикорупционна организация Transparency International и на българското национално представителство Асоциация „Прозрачност без граници“ още от създаването ѝ през 1998 г. От 2004 до 2014 г. „Прозрачност без граници“ извърши наблюдение на няколко ключови процедури. Сред тях се откроява мониторингът на скандалната процедура за строителство на автомагистрала „Тракия“ без търг и конкурс, в резултат на който процедурата беше спряна, а след рестартиране на строителството през 2009 -2010 г. и наблюдение от Асоциация „Прозрачност без граници“ бяха спестени почти 6 милиарда лева на българските данъкоплатци.

През 2011 г. „Прозрачност без граници“ разработи български модел на Пакт за почтеност през 2011 г., който се основава на иновативния подход на Transparency International и на изискванията на българското законодателство. Пактът за почтеност представлява тристранно споразумение – договор между независим наблюдател, възложител и фирми (кандидати и изпълнители), който предоставя възможност за гражданско наблюдение на всички етапи от реализирането на обществени поръчки със значим обществен интерес. Пактът за почтеност бе приложен като инструмент за наблюдение и на процеса по изграждането на най-дългия тунел в България – тунел „Железница“.

## НАБЛЮДЕНИЕ НА ИЗГРАЖДАНЕТО НА ТУНЕЛ „ЖЕЛЕЗНИЦА“ ЧРЕЗ ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ

През 2015 г. Асоциация „Прозрачност без граници“ започна наблюдение на строителството на едно от най-сложните и скъпи съоръжения от пътната инфраструктура на страната: 2-километровия тунел „Железница“, който е част от автомагистрала „Струма“ и от важния Общоевропейски транспортен коридор IV. Организацията насочи своето внимание към този обект, той като той е национално значение, осъществява се с огромно закъснение (бел. автомагистралата трябваше да е завършена през 2004 г. във връзка с олимпиадата в Атина), предполага използването на значителни финансови средства от националния бюджет и от фондовете на Европейския съюз, а неговото реализиране ще съдейства за развитието на Югозападна България и ще осигури свързаност на страната с останалите държави от Югоизточна Европа.

Настоящият доклад представя обобщени изводи от наблюдението, осъществено в рамките на 8-годишния период на проектиране, строителство и пускане в експлоатация на тунел „Железница“. То е осъществено въз основа на Пакта за почтеност, сключен с възложителя на проекта и с участници в процедурите за неговото изпълнение. Анализът отразява ангажимента на Асоциация „Прозрачност без граници“ да осигури публичност на действията на участниците в този процес и да съдейства за подобряване на работата на институциите при възлагане на обществени поръчки. Частта от настоящия доклад относно допълнителните дейности, свързани с укрепването на свлачищата до разглеждания инфраструктурен обект, е разработена въз основа на значително по-малко данни, предвид обстоятелството, че за наблюдението на тези дейности не е използван Пакт за почтеност.

3

## ОСНОВНИ ПАРАМЕТРИ НА СТРОИТЕЛСТВОТО И ИЗПЪЛНИТЕЛИ

Изграждането на „Лот 3.1. тунел „Железница“ бе осъществено чрез обществена поръчка, която раздели дейностите по проектиране и строителство на три подучастъка, с три отделни изпълнители:

- 1. МОСТ И ПОДХОД КЪМ ТУНЕЛА, с дължина 720 м, включващ обслужващ тунелен път от северната страна на тунела, изграждане и реконструкция на инженерни мрежи.**
  - Изпълнител на проектиране и строителство: ДЗЗД „Железница – Север“ (с участници „ГБС Инфраструктурно строителство“ АД, „Главболгарстрой“ АД и „Главболгарстрой Интернешънъл“ ЕАД).
- 2. ТУНЕЛ „ЖЕЛЕЗНИЦА“, с дължина 2, 280 км, включващи тунел с две тръби с дължина 2 км, площадка за хеликоптери, мост над Суха река, укрепителна и подпорна стена.**
  - Изпълнител на проектиране и строителство: ДЗЗД „АМ СТРУМА ТУНЕЛ 2018“ (с участници „Джи Пи Груп“ АД, „Глобъл Кънстръкшън“ ООД, „Виа План“ ЕООД).
- 3. ПЪТНА ЧАСТ, с дължина 1,4 км пътна част, включваща път, селскостопански подлез, подпорна и укрепителна стена, изграждане и реконструкция на инженерни мрежи.**
  - Изпълнител на проектиране и строителство: „ПСТ ГРУП“ ЕАД.

# I. РЕЗЮМЕ ОТ НАБЛЮДЕНИЕТО: ОСНОВНИ ДАННИ, КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

## 1. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ И ИЗВОДИ ОТ НАБЛЮДЕНИЕТО

Процесът на проектиране, строителство и пускане в експлоатация на тунел „Железница“ продължи **8 ГОДИНИ И 3 МЕСЕЦА**, като премина през няколко периода:

- **ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ** – 3 процедури за възлагане на дейностите по проектиране и строителство на обекта, 2 от които прекратени. Наблюдението и извършено въз основа на Пакт за почтеност с възложителя. **Продължителността на този подготвителен етап е 3 години и 11 месеца.**
- **ИЗГРАЖДАНЕ НА ОБЕКТА** – проектиране и строителство на тунел „Железница“ и прилежащите пътни съоръжения (мост и пътна част). Наблюдението е извършено въз основа на Пакт за почтеност. **Продължителността на този етап е 3 години и 4 месеца;**
- **УКРЕПВАНЕ НА СВЛАЧИЩАТА** – наблюдение на процесите в свлачищата преди и след обекта, процедури за избор на изпълнител и укрепване на свлачищата – завършени след приключване на строителството на тунел „Железница“. **Продължителността на този етап е 3 години и 7 месеца. Наблюдението в този период бе проведено дистанционно, без сключен Пакт за почтеност.**

Общият размер на изразходваните средства за проектиране и строителство на „Лот 3.1. тунел „Железница“ и за укрепване на възникналите свлачища (общ участък с дължина от 5 км 417 м) е възлиза на **416,763 млн. лв. без ДДС и 434, 475 млн. лв. с включен ДДС<sup>1</sup>**. Финалната оценка показва следното:

- Увеличението на изразходваните средства е със **153 918 0223,31 лв. с ДДС** спрямо първоначално предвидената стойност. То представлява **64,57% повече от първоначално предвидената стойност.**
- Средната стойност на изграждането за 1 километър е **80 205 951,38 млн. лв.**

Въпреки че **същинските дейности по проектирането и строителството на тунел „Железница“ и на прилежащите съоръжения бяха извършени в рамките на периода октомври 2018 г. – февруари 2022 г.**, този етап е последван от продължителни периоди, в които строителството в отделните подучастъци бе спирано и впоследствие възобновявано.

От инженерна гледна точка най-значимите строителни дейности са свързани с изграждането на моста и на тунела. Въпреки това, наблюдението показва, че **най-сериозни затруднения създадоха възникналите свлачища от северната и южната страна на наблюдавания инфраструктурен обект, а забавените действия по тяхното укрепване забавиха с 2 години ефективното пускане в експлоатация на завършените мост и тунел „Железница“** – вместо през февруари 2022 г, тунелът е пуснат в експлоатация през февруари 2024 г.

За периода от подписването на договорите за възлагане на обществената поръчка до пускането на обекта в експлоатация **договорите са изменени общо 25 пъти**, като 12 допълнителни споразумения са сключени след приключване на прякото наблюдение чрез Пакта за почтеност.

За **укрепване на свлачището от северната страна са сключени още 2 обществени поръчки**, като видът на процедурите е договаряне без предварително обявление. **За укрепване на**

<sup>1</sup> В тази сума са включени дейностите във връзка с укрепване на свлачищата, тъй като те касаят пряко изграждането на обекта. Дейностите по строителен надзор не представляват значителен риск от гледна точка на злоупотреба с финансови ресурси. По тази причина те не са предмет на наблюдението по Пакта за почтеност, съответно, не са включени във финалното изчисление относно общия размер на средствата за строителство.

свлачището от южната страна не е провеждана отделна обществена поръчка, като е сключен допълнителен анекс към договора с изпълнителя на обособена позиция 3 от наблюдаваната обществена поръчка.

Основните причини за измененията в договорите произтичат от:

- **Подхода за възлагане на строителство чрез инженеринг**, който се основава на липсата на технически проект с прецизни данни и точни изчисления на обема на строителните дейности и на материалите. Пряко свързани с това обстоятелство са: а) необходимостта от отстраняване на явни фактически грешки в документацията; б) реструктуриране в ценообразуването; в) промяна в срокове поради забавяне при избора на консултант.
- **Недостатъчните изходни данни за геоложката структура на терена**, което наложи извършването на допълнителни дейности при изграждането на тунела, както и на дейности в съседните подучастъци. Резултатите от наблюдението доказаха, че недостатъчните изходни данни за геоложката структура на терена създават рискове в три насоки: 1) удължаване на сроковете за завършване на обекта; 2) увеличаване на общата стойност за изграждане на обекта; 3) затруднения при администрирането на процеса (допълнителни съгласувания с други институции, промени в договорите, зависимост от действията на други изпълнители).
- **Възникналите свлачища** от северната страна и от южната страна на обекта, отлагането на управленски решения и на процедурите по възлагане на дейности за тяхното укрепване;
- Затруднения при доставки на материали и забавяне на строителни дейности поради **пандемията**, което наложи промяна в ключови параметри на договорите относно цена и срок за изпълнение.
- **Инфлационни процеси**, които настъпиха в рамките на продължителния период на изпълнение на строителството.

В обобщение, 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., многократните промени в договорните споразумения с избраните изпълнители в периода 2019 – 2023 г., както и забавените и непрозрачни действия по укрепването на свлачищата, не могат да бъдат оценени като адекватни и съответстващи на принципите на доброто управление.

Анализът на резултатите от наблюдението показва, че принос за честите промени в договорите има както подходът за възлагане чрез инженеринг, така и възникналото свлачище, политическата нестабилност и смени в ръководството на възложителя и принципала, водещи до забавяне на решенията, инфлационните процеси в рамките на целия период на изпълнение на строителните дейности на обекта.

Политическите промени по върховете на изпълнителната власт, в частност в ръководството на принципала МРРБ и на възложителя АПИ, са ключов фактор, който оказва най-съществено влияние върху реализирането на най-скъпия проект от пътната инфраструктура на страната. Това влияние даде своето негативно отражение както върху срока, така и върху стойността на строителните дейности.

Политическият фактор има съществена роля за избора на ключови управленски решения, изразяващи се в: а) промени при възложителя (държавна компания или държавна институция, промени в ръководството на възложителя АПИ; б) промени в подхода за изпълнение на строителството и избора на типа процедура – проектиране и строителство чрез инженеринг, сключване на договори по ФИДИК; в) разделяне предмета на поръчката на три обособени позиции, с произтичащите от това административни и технически затруднения; г) забавяне на процедурите за избор на строител; д) отлагане на управленски решения относно укрепване на свлачищата в района.

## 2.ОСНОВНИ СТАТИСТИЧЕСКИ ДАННИ

Таблица 1.Процедури за избор на изпълнител на строителството на лот 3.1.Тунел „Железница“

1.ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ НА СТРОИТЕЛСТВОТО	Период
☒ ПЪРВА (НЕУСПЕШНА) ПРОЦЕДУРА ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ Прекратяване поради изчезване на офертата на участник!!! Прекъсване и възобновяване на процедурата поради административни промени в АПИ	30 ноември 2015 – 4 април 2017
☒ ВТОРА (НЕУСПЕШНА) ПРОЦЕДУРА ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ Прекратяване на процедурата поради негативно становище на Агенцията за обществени поръчки относно променени условия в тръжната документация	1 септември 2017 – 29 септември 2017
✓ ТРЕТА (УСПЕШНА) ПРОЦЕДУРА ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ <sup>2</sup> Избор на изпълнители и издадени разрешения за строеж	17 октомври 2017 – 23 октомври 2019
2.ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ/ДОПЪЛНИТЕЛНИ СПОРАЗУМЕНИЯ ВЪВ ВРЪЗКА С УКРЕПВАНЕ НА СВЛАЧИЩАТА	Период
➤ Обществена поръчка за договаряне без предварително обявление с „АМ Струма 3.1“ (свлячището в участъка преди наблюдавания обект)	9 декември 2022 + 325 дни (30 октомври 2023)
➤ Обществена поръчка за договаряне без предварително обявление с изпълнителя на подучастък 1 (ДЗЗД "ЖЕЛЕЗНИЦА-СЕВЕР")	9 декември 2022 + 425 дни (29 февруари 2024)
➤ Допълнително споразумение към договора с изпълнителя на подучастък 3 („ПСТ ГРУП“ ЕАД)	27 октомври 2022 + 256 дни (15 юли 2023)

Таблица 2.Параметри на основните строителни дейности

Подучастък	Обхват на строителните дейности	Изпълнител
<b>1.МОСТ И ПОДХОД КЪМ ТУНЕЛА</b> „Подучастък № 1 от км 366+000 до км 366+720, включително обслужващ тунелен път при северния портал на тунел „Железница“	<b>720 метра, включващи мост и пътна част – подход към тунела,</b> обслужващ тунелен път от северната страна на тунела, изграждане и реконструкция на инженерни мрежи	ДЗЗД „Железница – Север“ („ГБС Инфраструктурно строителство“ АД, „Главболгарстрой“ АД и „Главболгарстрой Интернешънъл“ ЕАД)
<b>2.ТУНЕЛ "ЖЕЛЕЗНИЦА"</b> „Подучастък № 2 от км 366+720 до км 369+000, вкл. обслужващ тунелен път при южния портал на тунел „Железница“ и площадка за хеликоптери“	<b>2, 280 км, включващи тунел с две тръби с дължина 2 км, площадка за хеликоптери,</b> мост от 132 м, корекция на Суха река, укрепителна и подпорна стена	ДЗЗД „АМ СТРУМА ТУНЕЛ 2018“ („Джи Пи Груп“ АД, „Глобъл Кънстръкшън“ ООД, „Виа План“ ЕООД)
<b>3.ПЪТНА ЧАСТ</b> (от южната страна на тунела) „Подучастък № 3 от км 369+000 до км 370+400“	<b>1,4 км пътна част, включваща път, селскостопански подлез,</b> подпорна и укрепителна стена, изграждане и реконструкция на инженерни мрежи	„ПСТ ГРУП“ ЕАД

Таблица 3.Период за изпълнение на същинските дейности по проектиране и строителство

<sup>2</sup> Вж. сайта на АПИ, Профил на купувача след 2014 г., на адрес: <https://www.api.bg/bg/profil-na-kupuvacha-sled-30-dekemvri-2014>, Ид. № 972 от 17.10.2017 г., където е публикувана документацията по посочената процедура.

<b>СЪЩИНСКИ ДЕЙНОСТИ - ПРОЕКТИРАНЕ И СТРОИТЕЛСТВО НА ОБЕКТА</b>	<b>ПЕРИОД НА ИЗПЪЛНЕНИЕ: сключване на договор - разрешението за строеж – завършване/спиране на строителството)</b>	<b>Издаден АКТ 15</b>	<b>Издаден АКТ 16</b>
Подучастък 1: МОСТ И ПОДХОД КЪМ ТУНЕЛА (от северната страна на тунела)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 16.10.2018 г. – 28.08.2019 г.</li> <li>• <b>Практическо завършване на строителните дейности: ноември 2021 г.</b></li> <li>• Декември 2021 (акт 10 за спиране на строежа)</li> </ul>	18.02.2023	19.02.2024
Подучастък 2: ТУНЕЛ "ЖЕЛЕЗНИЦА"	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 11.02.2019 – 16.10.2019 г.</li> <li>• <b>Практическо завършване на строителните дейности: февруари 2022 г.</b></li> </ul>	13.01.2023	19.02.2024
Подучастък 3: ПЪТНА ЧАСТ (от южната страна на тунела)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 28.09.2018 г. – 16.10.2019 г.</li> <li>• <b>Практическо завършване на строителните дейности: декември 2021 г.</b></li> </ul>	30.11.2023	19.02.2024



Снимки 1, 2 и 3: Завършени участъци: мост, тунел „Железница“, хеликоптерна площадка и пътна част

Таблица 4. Промени в договорите за изграждане на лот 3.1. Тунел „Железница“ (изменения)

<b>Брой сключени допълнителни споразумения към първоначалните договори</b>		
	<i>към 30.09.2021 г.</i>	<i>към 15.02.2024 г.</i>
I-ва обособена позиция (мост)	5	8
II-ра обособена позиция (тунел)	3	8
III-та обособена позиция (пътна част)	4	9
<b>ОБЩО ЗА цялата обществена поръчка</b>	<b>12</b>	<b>25</b>

Таблица 5. Промени в стойността и в срока за изпълнение на договорите

<b>I-ВА ОБОСОБЕНА ПОЗИЦИЯ (МОСТ)</b>	Първоначален договор	Финален договор с допълнителните споразумения
Стойност на договора (в лв. без ДДС)	29 985 345,00	31 693 221,44
Период за изпълнение (в дни)	660	1332
<b>II-РА ОБОСОБЕНА ПОЗИЦИЯ (ТУНЕЛ)</b>	Първоначален договор	Финален договор с допълнителните споразумения
Стойност на договора (в лв. без ДДС)	185 370 370,37	214 599 811,39 <sup>3</sup>
Период за изпълнение (в дни)	1060	1300
<b>III-ТА ОБОСОБЕНА ПОЗИЦИЯ (ПЪТНА ЧАСТ)</b>	Първоначален договор	Финален договор с допълнителните споразумения

<sup>3</sup> Вж. <https://www.api.bg/bg/profil-na-kupuvacha-sled-30-dekemvri-2014>, ОП 972 от 17.10.2017, обявление за изменение, публикувано на 28.12.2023 относно [Допълнително споразумение № 53-00-15794 от 11.12.2023](#), в което е посочено следното: „чл. 1. В чл. 2 от доп. споразумение № 53-00-812/16.01.2023 г. се добавят следните разпоредби: т.4: Стойността на изплатените средства за индексирани на изпълнени СМР са в размер на 21 875 234,69 лв. без ДДС.; т.5: Изменя се договорена цена в чл. 7, където 192 724 576,70 лв. без ДДС се заменя с 214 599 811,39 лв. без ДДС“. В тази връзка вж. също [Допълнително споразумение № 53-00-812 от 16.01.2023](#).

Стойност на договора (в лв. без ДДС)	18 442 297,40	27 206 741,16 <sup>4</sup>
Период за изпълнение (в дни)	660	1550

Таблица 6.Размер на допълнителните средства за укрепване на свлачищата, възложени с други обществени поръчки чрез договаряне без предварително обявление или с допълнение към съществуващ договор<sup>5</sup>

Предмет	Стойност	Изпълнител
Укрепване на свлачище от северната страна, попадащо в обхвата на предходния лот от АМ „Струма“ (преди моста)	60 895 000,00	АМ Струма 3.1 („Грома Холд“ ЕООД, „Европейски Пътища“ АД, „АБ“ АД, „Хидрострой“ АД, „Пътища Пловдив Груп“ ЕООД, „Пътища Пловдив“ АД и „Алве Консулт“ ЕООД)
Укрепване на свлачище от северната страна, попадащо в обхвата на подучастък 1 (преди моста)	12 907 715,17	ДЗЗД "ЖЕЛЕЗНИЦА-СЕВЕР" („ГБС - Инфраструктурно строителство“ АД, „Главболгарстрой“ АД, „Главболгарстрой интернешънал“ АД)
Укрепване на свлачище от южната страна, попадащо в обхвата на подучастък 3 (след тунела)	8 526 590,62 (бел.: количествено-стойности сметки, включени в допълнителното споразумение към договора по вече възложената поръчка за подучастък 3)	„ПСТ ГРУП“ ЕАД



Снимка 4. Свлачище от северната страна на подучастък 1, до лявото платно на моста (2021 г.)



Снимка 5. Свличане на земни маси в подучастък 3, от дясната страна на пътя (2021 г.)

Таблица 7.Срочност на действията по укрепване на свлачищата и размер на средствата

УКРЕПВАНЕ НА СВЛАЧИЩАТА ПРЕДИ И СЛЕД ТУНЕЛ „ЖЕЛЕЗНИЦА“	Съществени данни
<b>1. СВЛАЧИЩНИ ПРОЦЕСИ ОТ СЕВЕРНАТА СТРАНА НА ТУНЕЛА</b>	
Първи признаци за свлачищни процеси (бел.: констатирани от мониторинга екип на наблюдателя)	3 юни 2020 г.
Оценка и анализ на процесите, геоложки доклад, разглеждане на ЕТИС, решение за действия	юни 2020 - декември 2021
<b>Обществени поръчки за укрепване на терена</b>	

<sup>4</sup> Вж. поредица от допълнителни споразумения, като това от 27.10.2022 г. и следващите, се отнасят до увеличаване на срока и стойността на договора заради допълнителните дейности по укрепване на свлачището (по количествено-стойности сметки укрепването на свлачището възлиза на 8526590,62 лв. без ДДС), индексации и др. непредвидени обстоятелства: [https://www.api.bg/easytender?!=public/download.jsp?\\_ison=%7Bpath%3A%27proc%5Cx2F972%5Cx2F79579%27%2Cname%3A%270000017468-53-00-12747.pdf%27%2Cdigest%3A%27SHA1%3A803196CFF924BAD7B8DB21AD9C9B50FE0C1D1A1F%27%7D](https://www.api.bg/easytender?!=public/download.jsp?_ison=%7Bpath%3A%27proc%5Cx2F972%5Cx2F79579%27%2Cname%3A%270000017468-53-00-12747.pdf%27%2Cdigest%3A%27SHA1%3A803196CFF924BAD7B8DB21AD9C9B50FE0C1D1A1F%27%7D).

<sup>5</sup> Всички посочени суми са в лв. без включен ДДС.



1.1.ОП за <b>договаряне без предварително обявление</b> , с предмет „Проектиране и извършване на строително-монтажни работи по укрепване и обезопасяване на свлачище в участъка от км 365+783 до км 366+000 по трасето на обект Автомагистрала „Струма“ Лот 3.1“: - изпълнител: АМ Струма 3.1 („Грома Холд“ ЕООД, „Европейски Пътища“ АД, „АБ“ АД, „Хидрострой“ АД, „Пътища Пловдив Груп“ ЕООД, „Пътища Пловдив“ АД и „Алве Консулт“ ЕООД) - <a href="https://app.eop.bg/today/257731">https://app.eop.bg/today/257731</a> - <b>Стойност без ДДС: 60 895 000,00 без ДДС</b>	- дата на обявяване: 9.12.2022 - дата на договора: 24.01.2023 - срок за изпълнение: 325 дни
1.2.ОП за <b>договаряне без предварително обявление</b> , с предмет „Проектиране и извършване на строително-монтажни работи по укрепване и обезопасяване на свлачище в участъка от км 366+000 до км 366+080 по трасето на обект Автомагистрала „Струма“ Лот 3.1 Тунел „Железница“ за Обособена позиция № 1: Подучастък 1“ - изпълнител: ДЗЗД "ЖЕЛЕЗНИЦА-СЕВЕР" („ГБС - Инфраструктурно строителство“ АД, „Главболгарстрой“ АД, „Главболгарстрой интернешънал“ АД) - <a href="https://app.eop.bg/today/257782">https://app.eop.bg/today/257782</a> - <b>Стойност без ДДС: 12 907 715,17 BGN</b>	- дата на обявяване: 9.12.2022 - дата на договора: 24.01.2023 - срок за изпълнение: 425 дни
<b>2. СВЛАЧИЩНИ ПРОЦЕСИ ОТ СЕВЕРНАТА СТРАНА НА ТУНЕЛА</b>	
Първи признаци за свлачищни процеси (бел.: констатирани от изпълнителя)	20 януари 2021 г.
Оценка и анализ на процесите, геоложки доклад, разглеждане на ЕТИС, решение за действия	януари 2021 - декември 2021
<b>3. СВЛАЧИЩНИ ПРОЦЕСИ ОТ ЮЖНАТА СТРАНА НА ТУНЕЛА</b>	
<b>Обществена поръчка за укрепване на терена</b>	не
Допълнително споразумение към договора за строителство на подучастък 3, от 27.10.2022, Обявление за изменение от 13.03.2023 г доп. споразумение от 05.05.2023 - <b>Стойност без ДДС: 8 526 590,62 лв. + индексация от 237853,14 лв.</b>	- дата на доп. споразумение: 27.10.2022 - удължаване на срока с 183 дни + 73 дни

Таблица 8.Общ размер на средствата за изграждането на тунел „Железница“, прилежащите съоръжения и укрепване на свлачищата в района (без средства за строителен надзор)

Обществена поръчка с 3 обособени позиции за изграждане на лот 3.1.Проектиране и строителство на тунел „Железница“	Средства според първоначалните договори	Средства според финалните договори с допълнителните споразумения и други обществени поръчки за свлачищата
Обособена позиция за подучастък 1	29 985 345,00	31 693 221,44
Обособена позиция за подучастък 2	185 370 370,37	214 599 811,39
Обособена позиция за подучастък 3	18 442 297,40	27 206 741,16 (бел. от които 8 526 590,62 за укрепване на свлачище)
<b>Отделни обществени поръчки за укрепване на свлачището от северната страна</b>		
1-ва обществена поръчка за укрепване на свлачището от северната страна (договаряне без предварително обявление)		73 074 000 (60 895 000,00 без ДДС)
2-ра обществена поръчка за укрепване на свлачището от северната страна (договаряне без предварително обявление)		15 489 258,2 (12 907 715,17 без ДДС)
<b>ОБЩ РАЗМЕР НА СРЕДСТВАТА (без ДДС)</b>	<b>233 798 012,77</b>	<b>362 063 032,19</b>
<b>ОБЩ РАЗМЕР НА СРЕДСТВАТА (с включен ДДС)</b>	<b>280 557 615,32</b>	<b>434 475 638,63</b>
<b>Средна стойност на 1 км</b>	<b>51 955 113,95</b>	<b>80 205 951,38</b>

## II. ДЕТАЙЛНА ИНФОРМАЦИЯ И КОНСТАТАЦИИ

### 1. ПРОЦЕДУРИ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ НА СТРОИТЕЛСТВОТО НА ЛОТ 3.1. ТУНЕЛ „ЖЕЛЕЗНИЦА“

Процесът по избор на изпълнител за изграждането на тунел „Железница“ стартира през ноември 2015 г. Той бе белязан от поредица от прекъсвания, прекратяване на процедурите, прекъсвания, промени в ръководството на възложителя и промени в условията за изпълнение.

Процедурата за проектиране и строителство на тунел „Железница“ е обявена на 30 ноември 2015 г. от държавното дружество „Национална компания „Стратегически инфраструктурни проекти“ (НКСИП)<sup>6</sup>.

През ноември 2015 г. Асоциация „Прозрачност без граници“ сключи Пакт за почтеност с възложителя на строителството на тунел „Железница“, който към този момент бе Националната компания „Стратегически инфраструктурни проекти“ (НКСИП).

След промени в Закона за пътищата през април 2016 г. НКСИП бе закрыта; за правопреемник бе определена Агенция „Пътна инфраструктура“ и процедурата бе рестартирана. След поредица от смени в ръководството сроковете по процедурата бяха неколкократно удължавани. Няколко дни след извънредните парламентарни избори от 26 март 2017 г., бе установено, че една от офертите на участник е изчезнала от сградата на АПИ, а прокуратурата започна разследване.

Втората процедура бе обявена на 1 септември 2017 г., като АПИ промени съществена част от концепцията и условията към кандидатите. Поръчката бе разделена на три обособени позиции, като са съкратени сроковете за изпълнение и са облекчени част от изискванията към кандидатите. След изменения в тръжната документация, които са оценени от Агенцията за обществени поръчки като несъответстващи на закона, процедурата бе прекратена.

Едва третата процедура за избор на изпълнител на строителството на тунел „Железница“ завърши с избор на изпълнители. Тя също не мина без прекъсвания и проблеми, като най-съществените от тях са свързани със смени в ръководството на АПИ, продължителни срокове за подаване на оферти и за работа на оценителната комисия, както и със скандални обвинения в злоупотреби с евросредства към фирмата, избрана да строи тунела.

Таблица 9. Процедури за избор на изпълнител на строителството на лот 3.1. Тунел „Железница“

ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ	период
<input checked="" type="checkbox"/> <b>ПЪРВА (НЕУСПЕШНА) ПРОЦЕДУРА ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ</b> Прекратяване поради изчезване на офертата на участник!!! До настоящия момент липсва информацията относно резултата от проверката на прокуратурата.	30 ноември 2015 – 4 април 2017
<input type="checkbox"/> <b>Прекъсване на процедурата:</b> - закриване на възложител; - смени в ръководството на АПИ; - удължаване на срока за подаване на оферти; - удължаване срока за работа на комисията за оценка на офертите)	април 2016 – февруари 2017

<sup>6</sup> НКСИП бе създадена през 2011 г. като държавно предприятие, подчинено на министъра на регионалното развитие и благоустройството, чиято основна цел е финансиране, проектиране и изграждане на трите автомагистрала – „Струма“, „Хемус“ и „Черно море“. НКСИП прекратява своята работа през април 2016 г., когато Народното събрание отново извършва промени в Закона за пътищата и определя Агенция „Пътна инфраструктура“ като правопреемник на всички дейности на НКСИП.

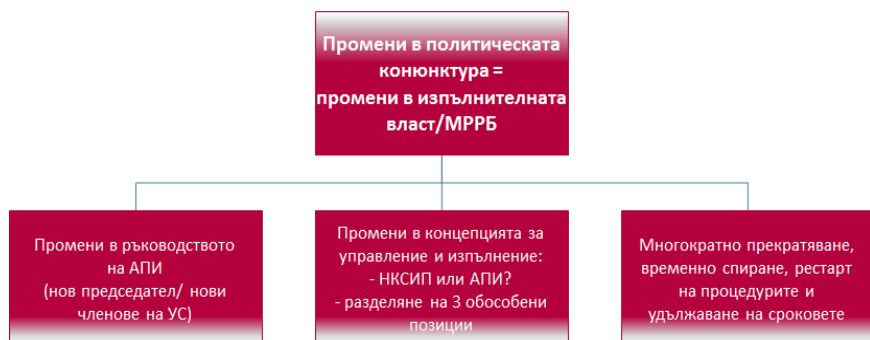
<p>☒ <b>ВТОРА (НЕУСПЕШНА) ПРОЦЕДУРА ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ</b> Прекратяване на процедурата поради негативно становище на Агенцията за обществени поръчки относно променени условия в тръжната документация, извършени от Агенция "Пътна инфраструктура"</p>	1 септември 2017 – 29 септември 2017
<p>✓ <b>ТРЕТА (УСПЕШНА) ПРОЦЕДУРА ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ<sup>7</sup></b> Завършила с избор на изпълнители и издадени разрешения за строеж</p>	17 октомври 2017 – 23 октомври 2019
<p>🕒 <b>Прекъсване на процедурата поради:</b> - скандал за злоупотреби с евросредства от фирмата, избрана да строи тунела</p>	октомври 2018 – февруари 2019

- 🕒 Едва в края на октомври 2019 г. започна същинската работа по изграждането на обекта. Проточването на процедурите по избор на изпълнител на строителството на тунел „Железница“, включително поредицата от прекъсвания и отлагане на срокове в процедурите в периода 2015 – 2019 г., не могат да бъдат оценени като адекватни и съответстващи на принципите на доброто управление.
- 🕒 Проточването на процедурите по избор на изпълнител на строителството на тунел „Железница“, включително поредицата от прекъсвания и отлагане на срокове в процедурите в периода 2015 – 2019 г., не могат да бъдат оценени като адекватни и съответстващи на принципите на доброто управление.

## 2. 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., като след парламентарните избори на 26.03.2017 г. бе установено изчезване на една от офертите. Компрометираната процедура бе прекратена на 4 април 2017 г. и както бе отбелязано прокуратурата започна разследване. Въпреки предприетите действия на прокуратурата и до настоящия момент – 20 февруари 2024 г., няма яснота за резултата от разследването, нито за това дали офертата е взета от лице с оторизиран достъп до документацията или не. На 4 април 2017 г. процедурата за избор на изпълнител на тунел „Железница“ е прекратена от АПИ на 29 септември 2017 г.

Графика 1. Влияние на политическите промени върху изграждането на тунел „Железница“



<sup>7</sup> Вж. сайта на АПИ, Профил на купувача след 2014 г., на адрес: <https://www.api.bg/bg/profil-na-kupuvacha-sled-30-dekemvri-2014>, Ид № 972 от 17.10.2017 г., където е публикувана документацията по посочената процедура.

Поредицата от промени в правителствата и в частност в управлението на АПИ също се отразяват негативно на процеса по провеждане на обществените поръчки. Анализът на допълнителните споразумения към сключените договори и данните от прякото наблюдение показват, че политическата нестабилност, включително липсата на своевременно приета годишна бюджетна рамка, се отразява на ритмичността на плащанията в периода на същински строителни дейности на обекта.

Политическата нестабилност се отразява негативно и на бързината на решенията относно укрепването на свлачищата, в това число на анализа на необходимите действия, срочността при възлагането на обществените поръчки и размера на необходимия финансов ресурс.

🌐 Въз основа на 8-годишното наблюдение (от ноември 2015 г. до февруари 2024 г.) може да бъде направен извод, че политическите промени по върховете на изпълнителната власт и като цяло промените в политическата обстановка са ключов фактор, който оказва най-съществено влияние върху реализирането на най-скъпия проект от пътната инфраструктура на страната. Политическите промени влияят върху:

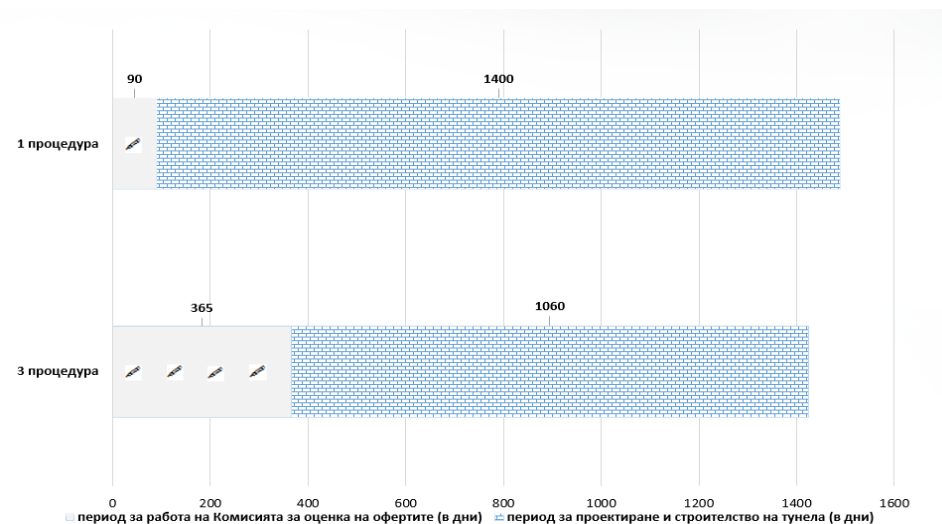
- (1) промените в държавните структури и в техните ръководства (МРРБ и АПИ);
- (2) концепцията за управление на инфраструктурните проекти в страната и в частност, концепцията за изпълнение на конкретния проект (чрез изкуствено разделяне на три обособени позиции, чрез възлагане на инженеринг)
- (3) неколккратно 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.

### 3. 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 два дискуссионни въпроса:

- 1) **Разделяне на предмета на поръчката на три обособени позиции** – основните мотиви на ръководството на МРРБ са свързани с ускоряване на работата и включването на повече изпълнители, така че проектът да бъде завършен в рамките на програмния период. 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.
- 2) **Възлагане на строителство чрез инженеринг** – подходът за възлагане на строителство чрез инженеринг съответства на международните стандарти и обикновено се използва при липса на достатъчно изходни данни и при необходимост от съкращаване на сроковете за отделни процедури за избор на проектант и на строител. Той е относително нов в българската практика и примерите със строителството на националната детска болница и автомагистрала „Хемус“ не дават достатъчно гаранции за ефективно използване на предоставените публични ресурси и за качествено изпълнение.

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



- 3) **Промени в критериите за подбор** – поради промени в ЗОП и поради разделянето на предмета на поръчката на три позиции са извършени значителни промени, които намаляват изискванията за технически възможности, опит и квалификация на участниците. Те създават възможност за разширяване на кръга от потенциални участници, но създават риск за качествено изпълнение на проекта.

 Резултатите от наблюдението дават основание за следните изводи:

**(1) От гледна точка на сроковете** разделянето на предмета на поръчката на три обособени позиции не създаде условия за по-бързо изпълнение на строителството. На практика крайният срок за завършването на обекта бе функция от скоростта на работа на всеки един от тримата изпълнители и най-вече – от завършване на дейностите по укрепване на възникналите свлачища в района.

**(2) От административно-управленска гледна точка** разделянето на поръчката доведе до изцяло негативни последици, изразяващи се в ангажиране на по-голям административен капацитет на възложителя и създаване на три пъти по-голям обем от документацията относно управлението и отчитането на проекта.

**(3) 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.

**(4) Рискът за качествено изпълнение** в резултат на разделянето на поръчката не се прояви. Той бе управляван благодарение на адекватния контрол от страна на експертния екип по управление на проекта от страна на възложителя, както и на разбирането на участниците, че добрата комуникация и координация на дейностите е предпоставка за изпълнението на договорите.

**(5) Променените критерии за подбор на участниците** създадоха практическа възможност за ангажиране на повече фирми в изпълнението на проекта. Това обстоятелство следва да бъде оценено положително.

#### 4. ДОГОВОРНА РАМКА

##### Формат на договорната рамка

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 и е в

съответствие с утвърдените международни стандарти. Договорите за строителство чрез инженеринг предоставят възможност за по-голяма гъвкавост в действията на изпълнителите. Това е съществен позитив в случаите на недостатъчно прецизни и детайлни изходни данни относно геоложката структура на терена. Наред с преимуществата, този подход създава рискове и за двете страни.

🌐 Наблюдението показва, че този подход създава предпоставки за непрозрачност и неясноти във взаимоотношенията между възложител и изпълнител, като в бъдеще при изграждането на големи инфраструктурни проекти би било по-подходящо възложителят да създаде собствен модел на договорна рамка (образци на договори), които интегрират международните стандарти и приложимото национално и европейски право. (Така например, в основните договори с изпълнителите, публикувани на сайта, не е видима клауза 1.1.3.3 относно срока за изпълнение, като тя може да се установи от обявленията относно сключения договор и допълнителните споразумения за изменението му.)

### Промени в договорите

За периода от подписването на договорите за възлагане на обществената поръчка до настоящия момент те са изменени общо 25 пъти, като до 30.09.2021 г. (наблюдението въз основа на Пакта за почтеност) измененията са 12. От септември 2021 г. до декември 2023 г. са сключени още 13 допълнителни споразумения за изменения. Те се налагат заради нерешения проблем със свлачищата, което се отразява както на продължителността на договорите, така и на тяхната стойност. Тези споразумения са сключени извън периода на пряко наблюдение чрез Пакта за почтеност.

Впоследствие са сключени още 2 обществени поръчки за укрепване на свлачището от северната страна на тунела, като видът на процедурите е договаряне без предварително обявление. За укрепване на свлачището от южната страна не е провеждана отделна обществена поръчка, като е сключен допълнителен анекс към договора с изпълнителя на обособена позиция 3 от наблюдаваната обществена поръчка.

🌐 Основанията за измененията и поправките в договорите са разнообразни, в това число: отстраняване на явни фактически грешки; реструктуриране в ценообразуването; промяна в срокове поради забавяне при избора на консултант, затруднения при доставки на материали поради пандемията; възникване на свлачища; индексирание цената в съответствие с методика за изменение на цената на договор в резултат на инфлация. Анализът на резултатите от наблюдението показва, че принос за честите промени в договорите има както подходът за възлагане чрез инженеринг, така и възникналото свлачище, политическата нестабилност и смени в ръководството на възложителя и принципала, водещи до забавяне на решенията, и инфлационните процеси в рамките на целия период на изпълнение на строителните дейности на обекта.

### Строителството чрез инженеринг и договорната рамка

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.

В процеса на наблюдение бяха идентифицирани няколко риска във връзка с избрания подход за строителство чрез инженеринг и при така избрания модел на договаряне чрез използване на типови договори на ФИДИК.

- ☉ Рисковете при строителство чрез инженеринг при използване на договори на ФИДИК:
  - (1) **Финансови рискове** – инженерингът не предполага достатъчна прецизност на финансовата оферта на изпълнителите, което крие рискове както за изпълнителите (поради възникване на непредвидени дейности, различни количества и характеристики на материали, които не са взети предвид при подаването на офертите), така и за възложителя (поради финансови претенции за извършени допълнителни работи и некачествено изпълнение).
  - (2) **Промени в сроковете за изпълнение** – поради необходимостта от извършване на непредвидени дейности, необходими съгласувателни процедури или липса на финансов ресурс на изпълнителя, водещ до забавяне и преустановяване на работите.
  - (3) **Качество за строителството** – при фиксирана обща пределна цена на договора и възникнали непредвидени дейности, изпълнителят е поставен пред дилемата „цена или качество“ (в процеса на наблюдение на настоящата поръчка такъв риск не е констатиран).
- ☉ **Извършените общо 25 промени в договорите с тримата изпълнители, възникналите спорове между възложителя и изпълнителя на тунелния участък, както и действията по укрепване на свлачищата, са доказателство, че избраният подход за възлагане на строителство чрез инженеринг и за разделяне предмета на обществената поръчка на три обособени позиции създава правна несигурност и допълнително обременява администрирането на процеса.**
- ☉ **За да бъдат преодолените посочените дефицити е препоръчително при големи инфраструктурни проекти възложителят да създаде собствен модел на договорна рамка (собствени образци на договори), които интегрират международните стандарти и приложимото национално и европейски право.**

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

В междинните доклади от наблюдението бе поставен особен акцент върху промените в дефиницията на „количествено-стойностна сметка“. Тези промени премахват първоначално договорените кумулативни изисквания да не се надвишават както общата цена за изпълнението на строително-монтажните работи, така и стойностите по отделните сметки.

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 не трябва да 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 Разбивката на предложената цена, стига в резултат на това пререструктуриране 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.

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.

- ⦿ 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.
- ⦿ 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. 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.

В процеса на наблюдение възникна и по-общият въпрос за адекватността на лимита от 5% от стойността по договора, предвидени за допълнителни работи, когато се изграждат сложни инфраструктурни обекти.

- ⦿ Финалното изчисление на средствата, вложени в проектирането и строителството на тунел „Железница“ и прилежащите участъци, включително укрепването на свлачищата в наблюдавания район на автомагистрала „Струма“ от км 365+783 до 370+400 (обща дължина от 5 км и 417 м, част от които попадат в съседния лот) показва, че **общият размер е 416,763 млн. лв. без ДДС и 434, 475 млн. лв. с включен ДДС.**
- ⦿ Увеличението на изразходваните средства спрямо сключените договори с тримата изпълнители е 39 701 761,22 лв. Това увеличение представлява **14,15% спрямо първоначално предвидената стойност** по договорите с тримата изпълнители.

Наблюдението показва, че допълнителните финансови претенции на изпълнителите са свързани с:

- 1) по-високата стойност на материали, които са част от оборудването на осветителната система на тунела (бел.: по решение на експертния съвет на АПИ са монтирани скари от неръждаема стомана, които са по-качествени и по-скъпи с 2 563 182 лв. в сравнение с предложените в офертата); и
  - 2) непредвидени работи по укрепване на скалния масив при прокопаване на тунела (изпълнителят претендира заплащането на допълнителни средства за непредвидени дейности и допълнително вложени материали за укрепване на нестабилния свод);
  - 3) възникнали свлачища извън тунела в предходния лот, подучастък 1 и в подучастък 3 (бел: този въпрос е разгледан детайлно в т. I.2, II.6 и II.7 на настоящия доклад);
  - 4) инфлационни процеси, настъпили в резултат на нарушени вериги на доставки във връзка с пандемията и с международни конфликти, които водят до увеличаване на цените на материали, транспортни разходи и разходи за труд.
- ⦿ Когато към общата сума се включат и разходите за укрепване на свлачищата извън тунела, от северната и от южната страна на тунела, общата сума за изразходваните средства за изграждане и ефективно пускане в експлоатация на изградените тунел, мост, пътна част и



прилежащи обекти, се оказва, че **общият размер на вложените средства нараства със 153 918 0223,31 с ДДС** спрямо първоначално предвидената стойност. Това увеличение представлява **64,57% повече от първоначално предвидената стойност.**

## 6. 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. Свлачищно-срутищни процеси бяха установени в хода на наблюдението и в трите участъка.

В тунела те доведоха до непредвидени укрепителни дейности, които са свързани с допълнителни финансови разходи за изпълнителя на тунелния подучастък и до съответните финансови претенции към възложителя, като доведоха до удължаване на крайния срок по договора с около 2 месеца. Предвид обема на строителните дейности и забавените дейности по укрепване на свлачищата удължаването не може да се оцени като проблематично. Въпросът за увеличаване размера на финансовите средства обаче стои открит. Той е свързан и с реалистичността на клаузата в договора, според която допустимите допълнителни средства не могат да надхвърлят лимита от 5% от стойността по договора, предвидени за допълнителни работи.

В другите два подучастъка свлачищните процеси се развиваха в рамките на продължителен период от време, като има съществено забавяне на проучванията и на мерките по укрепване. Този проблем е особено отчетлив при подучастък 1 и предходния лот от север, като извежда на преден план няколко съществени въпроса:

а) за необходимостта от детайлни изходни данни при реализирането на подобни инфраструктурни проекти;

б) за координацията и комуникацията между възложител и изпълнители на отделни договори, които обаче касаят изграждането на общ инфраструктурен обект;

в) дали свлачищата не се използват като основание за удължаване на срока по договорите, така че да бъдат завършени дейности, които са изостанали от предвидените графици.

📌 Резултатите от наблюдението доказаха, че недостатъчните изходни данни за геоложката структура на терена създават рискове в три насоки:

(1) удължаване на сроковете за завършване на обекта;

(2) необходимост от допълнителни съгласувания с други институции;

(3) увеличаване на финансовите разходи и като цяло – увеличаване на общата стойност за изграждане на обекта.

📌 За да минимизира посочените рискове при изграждането на сложни инфраструктурни обекти, **в бъдеще е необходимо възложителят да отдели особено внимание на геоложките проучвания и да предоставя подробни данни на изпълнителите.** В случаите на отделно възлагане на проектиране той би разполагал с технически проект, основан на детайлни данни от геоложки проучвания, които дават изясняват рисковете от свлачищно-срутищни процеси и дават възможност за по-прецизни оферти от гледна точка на финанси и реалистични срокове за изпълнение.

## 7. СРОКОВЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ

Резултатите от наблюдението показват, че от една страна съществува ритмичност на изпълнението и добра организация на работата от страна на изпълнителите, а от друга са извършени редица промени в договорите, които касаят сроковете за изпълнение.

Анализът на резултатите показва, че за многократното удължаване 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;
- 2) пандемията и свързаните с нея извънредно положение, ограничителни противоепидемични мерки и нарушени вериги на доставки;
- 3) свлачищата по трасето на магистралата, включително в подучастъци 1 и 3 от наблюдавания обект.

☉ Отлагането на решението на проблема със свлачищата бе оценено като един от най-съществените рискове пред своевременното завършване на целия обект. Финалните резултати от наблюдението показаха, че за съжаление този риск бе реализиран, като той даде негативно отражение в две основни насоки: забавяне на срока за завършване на обекта и увеличаване на финансовите разходи.

## 8. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И КОМУНИКАЦИЯ МЕЖДУ СТРАНИТЕ В ОБЩЕСТВЕНАТА ПОРЪЧКА.

### Контрол от възложителя върху работата на изпълнителите

Резултатите от наблюдението показаха, че екипът за управление на проекта на възложителя разбира своята отговорност при изграждането на това сложно инфраструктурно съоръжение и осъществява адекватен контрола върху работата на изпълнителите.

Екипът по управление от страна на възложителя проследяваше изпълнението на ключовите дейности, спазването на предвидените срокове и качеството на извършваните строително-монтажни работи, като в случай на необходимост отправяше препоръки за по-нататъшната работа и проследява дали са изпълнени препоръки от предходни срещи. По време на срещите за напредъка се обсъждаха 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 на терен може да се направи извод за адекватно осъществяван контрол относно качеството на строителните дейности. При осъществяването на контролната дейност екипът по управление си взаимодействаше със строителния надзор и експерти в областта на тунелното строителство, като проследяваше качеството на работа и сроковете за изпълнение на договорите. В тази връзка представителите на възложителя демонстрираха последователни действия в следните насоки:

- (1) активно търсене на информация относно напредъка, възникнали проблеми и потенциални рискове;
- (2) формулиране на препоръки, свързани с управлението на възникнали/потенциални рискове и с организацията на работата, като следят за изпълнението им;
- (3) оказване на 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. Комуникация с трети страни

Резултатите от наблюдението показаха, че екипът по управление на възложителя поддържа редовна комуникация с изпълнителите на трите подучастъка от наблюдаваната обществена поръчка. Редовно бяха провеждани месечните срещи на строителния обект; извършвани са извънредни проверки на терен, срещи между представители на възложителя и изпълнителите, за което е поддържан съответният документален архив.

Значително по-критична оценка следва да даде на бавната реакция на ръководството на АПИ относно вземането на важни решения по:

- (1) **финансови въпроси** – заплащане на материали за монтажа на осветителната система, които са вложени по препоръка от възложителя; заплащане на непредвидени дейности и

вложени материали за укрепване на нестабилни участъци от масива в тунела (В тази връзка следва да се отбележи негативното влияние на политическата нестабилност в значителна част от периода, която бе съпътствана от смени в ръководството на възложителя и на принципала МРРБ, както и отлагани решения на парламента относно бюджетната рамка);

**(2) администриране на процедури, които налагат съгласуване с други субекти:**

(а) укрепването на свлачището в северния участък – липсата на яснота относно данните от геоложкото проучване не позволяваше на възложителя да изясни какъв ще бъде подходът за укрепване, финансовите ресурси и ангажиментите на изпълнителя на подучастък 1;

(б) намиране на терени за депониране на изкопаните земни маси от тунела – предвид националното значение на някои инфраструктурни обекти, в бъдеще е препоръчително възложителят да оказва по-голямо съдействие на изпълнителите в комуникацията с местните власти.

❶ 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, съгласно ангажиментите по договорите, 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 при комуникацията с местните власти и осигуряването на необходимите документи.

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 изясни, че съгласуването на действията между тримата изпълнители заема все по-централно място. Резултатите от наблюдението показваха, че взаимодействието и координацията между тримата изпълнители са на добро ниво, като в тази насока екипът на АПИ също оказва съдействие.

По отношение на взаимодействието с трети страни, обаче, наблюдението откри като съществен дефицит липсата на координация и взаимодействие с изпълнителя на съседния участък, намиращ се от северната страна на наблюдавания обект. Подобно взаимодействие бе наложително предвид обстоятелството, че свлачището попада в участъците на двама изпълнители на различни обществени поръчки – ДЗЗД „АМ Струма 3.1“ с водещ партньор „Грома Холд“, която строи пътната отсечка преди наблюдавания обект, и ДЗЗД „Железница-Север“ с водещ партньор „Главболгарстрой“, която строи моста и подхода към тунела.

Наблюдението показва липса на съгласуваност между изпълнителите и пропуски в координиращата роля на възложителя. Няколко обстоятелства създадоха впечатлението, че АПИ не е в състояние да въздейства ефективно за своевременното и адекватно решаване на следните проблеми:

- (1) неосигуряване на достъп за подход към северния край в участъка на изпълнителя на обособена позиция 1 от наблюдаваната обществена поръчка<sup>8</sup>;
- (2) компрометиране и премахване на пътна маркировка, изпълнена от изпълнителя на подучастък 1 в рамките на неговия подучастък, която е отстранена от изпълнителя на съседния участък;
- (3) липса на информация относно резултатите от проучването на свлачището, което обуславя и 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.

<sup>8</sup> 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“ (с водещ партньор Грома Холд“ ЕООД). Проблемът бе решен временно с монтирането на понтолен мост, който обаче беше разрушен от придошлите води на р. Струма в началото на 2021 г.

- ☉ Като цяло, наблюдението на терен и на дискусиите по време на месечните срещи дават основание за оценка, че членовете на екипа по управление на възложителя създадоха механизъм за взаимодействие с изпълнителите, който включване непрекъсната комуникация и добра координация с тримата изпълнители. Наблюдението на терен установи, че съществува сътрудничество и между изпълнителите на трите подучастъка, което благоприятстваше хода на строителните дейности.
- ☉ Критични бележки могат да бъдат отправени относно опосредстващата роля на възложителя при комуникация с трети страни – с местни власти и с изпълнители на съседни участъци от автомагистрала „Струма“. В случая с работата на изпълнителя на съседния лот и на изпълнителя на подучастък 1 беше наблюдавано значително забавяне в реакцията и липса на ясни указания за решаване на възникналите проблеми.
- ☉ Във връзка с възникналото свлачище в северния участък се откриха редица особено сериозни проблеми, които оказаха негативно влияние върху сроковете за завършване на целия обект: липса на яснота относно резултатите от извършените геоложки проучвания, срок, в който ще бъде официално депозиран геоложкия доклад, решение за финансиране на укрепителните дейности, какъв тип процедура по обществена поръчка ще бъде организирана – обстоятелство, което може да предвиди допълнителни ангажименти на изпълнителите на съответните участъци и подучастъци.

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

Екипът на независимия наблюдател имаше възможност да извършва наблюдение на основните етапи от процеса по възлагане и изпълнение на обществената поръчка за изграждане на тунел „Железница“ и взаимодействието между възложителя и изпълнителите на трите подучастъка в рамките на посещенията на терен и на редовните месечни срещи по напредъка.

### ☉ Възлагане на обществената поръчка

Този етап обхваща наблюдение на трите процедури за възлагане на обществената поръчка и бе извършен основно чрез последващ анализ на анализ на документи. В рамките на този етап екипът на наблюдателя установи комуникация с възложителя, въз основа на която получи отговори на въпроси, които възникнаха след като бе проучена публикуваната тръжна документация. Въпреки че не получи непосредствен достъп до всички документи, наблюдателят получи отговори на поставените въпроси чрез писмени отговори и посещение в офиса на възложителя. Това позволи на наблюдателя да формулира оценки и критични коментари, част от които бяха съобразени от възложителя в процеса на разработване на тръжната документация.

Експерти на наблюдателя получиха възможност да присъстват на заседанието на комисията по оценка на офертите, а впоследствие да се запознаят с доклада от нейната работа, който е публично достъпен. Предвид изискванията на Закона за обществените поръчки и следвайки стандартите за независимо наблюдение, наблюдателят не е присъствал на заседанията на комисията, а се запозна впоследствие с нейната работа чрез анализ на предоставените документи.

### ☉ Изпълнение на основните строителни дейности

Този период обхваща началото на строителните дейности през август 2019 г. до септември 2021 г., когато приключи активният етап от наблюдението в рамките на настоящата инициатива. В рамките на този период бяха извършени основните дейности по строителство на моста, прокопаването на тунела и поставянето на първична и вторична облицовка, изграждането на хеликоптерна площадка, на селскостопански подлез и на пътното трасе. Този етап бе наблюдаван чрез включено наблюдение на терен, пряко участие в работните срещи на възложителя с изпълнителите, анализ на документи, предоставени от възложителя, и медиен мониторинг.

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)<sup>9</sup>.

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, заснемане и задаване на въпроси към възложителя, изпълнителите и строителния контрол относно напредъка.

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, включително и до сертификати от изпитвания на материали. 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.

#### Спиране на строителните дейности и укрепване на свлачищата

В периода от октомври 2021 г. до февруари 2024 г. екипът на наблюдателя продължи да следи дистанционно процеса по завършване на строителството. Предвид приключването на основни строителни дейности в участъци от наблюдавания обект, нерешените въпроси с възникналите свлачища и поредицата от спирания на строителството, наблюдението продължи, като основните методи бяха медиен мониторинг и анализ на документи, публикувани в сайта на възложителя и в Регистъра на обществените поръчки.

За периода от октомври 2021 до декември 2023 г. са сключени 13 допълнителни споразумения за изменения към договорите по трите обособени позиции. Те се налагат заради нерешения проблем със свлачищата, което се отразява както на продължителността на договорите, така и на тяхната стойност. Тези споразумения са сключени извън периода на пряко наблюдение чрез Пакта за почтеност.

<sup>9</sup> В тази връзка следва да се посочат няколко примера. През 2020 г. се наложи да бъдат използвани възможностите на Закона за достъп до обществена информация, като със свое решение № 4108 от 23.07.2020 г. Административният съд София-град задължи АПИ да предостави съществена информация относно изпълнителите и подизпълнителите на дейности в наблюдаваната поръчка.

Друг пример е свързан с отказ за предоставяне на достъп до сертификатите за плащане на строително-монтажни работи в част от наблюдавания период (януари – март 2021 г.) с аргумента, че представляват „търговска тайна“<sup>9</sup>. Този аргумент е оспорим предвид обстоятелството, че 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 на ограничителните противоепидемични мерки комуникацията бе сериозно затруднена, като наред с ограничените възможности за посещения на терен бяха затруднени и възможностите за провеждане на работни срещи в сградата на възложителя. Поради посочените причини също екипът не получи възможност да получи цифрово копие от техническия проект, или да се запознае с него на място в сградата на АПИ.

За укрепването на свлачищата от северната страна на тунела са проведени още 2 обществени поръчки, като видът на процедурите е договаряне без предварително обявление. За укрепване на свлачището от южната страна не е провеждана отделна обществена поръчка, като е сключен допълнителен анекс към договора с изпълнителя на обособена позиция 3 от наблюдаваната обществена поръчка.

Обобщението на резултатите от наблюдението дава основание за обща положителна оценка на съдействието, оказвано от възложителя и от изпълнителите на трите договора.

(А) От страна на възложителя бе демонстриран подход на взаимодействие, който се открояваше със следните характеристики:

- (1) В рамките на целия период от 2015 до 2024 г. беше наблюдавана противоречива и несъвсем последователна практика за предоставяне на достъп до писмена информация от страна на АПИ. В част от случаите в периода 2017 – 2020 бяха предоставяни твърде общи отговори на поставените въпроси или отговорите бяха предоставяни със закъснение. Това наложи използване на възможностите на Закона за достъп до обществена информация и за съдебен контрол.
- (2) В периода на строителство беше получавано пълно и адекватно съдействие от екипа по управление на проекта при посещенията на терен. То се изразяваше в осигуряване на достъп до строителната площадка, информиране за месечните срещи по напредъка, насърчаваше изпълнителите да предоставят информация и документи. В рамките на този период бяха провеждани и работни срещи за обсъждане на междинните доклади от наблюдението.
- (3) По отношение на въпросите, свързани с укрепването на свлачищата, бе констатиран дефицит на точна и своевременна информация.

(Б) От страна на изпълнителите бе демонстриран подход, който се открояваше със следното:

- (1) При посещенията на терен и участието в месечните срещи на напредъка независимият наблюдател получаваше добро съдействие от екипите на изпълнителите, като това се изразяваше в осигурена възможност за участие в месечните срещи по напредъка, достъп до строителната площадка;
- (2) Сравнително по-голяма съдържаност от страна на изпълнителите бе констатирана относно предоставянето на достъп до писмена информация, като една от причините бе обстоятелството, че изпълнителите не са страни по Пакта за почтеност. В рамките на процеса по наблюдение това препятствие бе преодоляно, като изпълнителите установиха практика да предоставят и писмена информация относно напредъка на работите.

### III. ПАКТЪТ ЗА ПОЧТЕНОСТ КАТО ИНСТРУМЕНТ ЗА ПРОЗРАЧНОСТ И ГРАЖДАНСКИ КОНТРОЛ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ

Наблюденето на обществената поръчка за строителство на тунел „Железница“ бе осъществено въз основа на Пакт за почтеност (Integrity Pact), разработен по модела на международната антикорупционна организация Transparency International и съобразен с изискванията на българското законодателство в сферата на обществените поръчки. То е част от общеевропейска инициатива на Секретариата на Transparency International и националните представителства на Transparency International в 11 държави<sup>10</sup>, която имаше за цел да апробира Пакта за почтеност като инструмент за прозрачност и обществен контрол при изразходването на средства от фондовете на Европейския съюз. Предвид значението и потенциала за позитивно въздействие върху управлението на общеевропейските средства, инициативата бе подкрепена от Европейската комисия, Генерална дирекция „Регионално развитие“.

Българският модел на Пакт за почтеност бе разработен от Асоциация „Прозрачност без граници“ през 2011 година и бе апробиран след това в няколко обществени поръчки в различни сфери на икономиката.

От 2015 година Асоциация „Прозрачност без граници“ започна инициатива по наблюдение и прилагане на този иновативен инструмент за прозрачност и граждански контрол в процедурата за възлагане на обществена поръчка за проектиране и строителство на тунел „Железница“ – най-големият от техническа и финансова гледна точка инфраструктурен обект в страната.

Пактът за почтеност бе сключен през ноември 2015 г. с възложителя на строителството на тунел „Железница“, който към този момент бе Националната компания „Стратегически инфраструктурни проекти“ (НКСИП). Към Пакта се присъединиха възложителят Агенция „Пътна инфраструктура“, както и 4 фирми – кандидати за изпълнители в първата процедура: „ИНЧ“ АД, Италия; „Евро Алианс Тунели – Обединение „Струма Железница“; „Асталди“ АД, Италия; „Д/В АКТОР – АЕР“ ДЗЗД.

След промени в Закона за пътищата през април 2016 г. НКСИП бе закрита, като за правоприменик бе определена Агенция „Пътна инфраструктура“ и процедурата за изграждане на най-големия инфраструктурен обект бе рестартирана. Асоциация „Прозрачност без граници“ сключи Пакт за почтеност с Агенция „Пътна инфраструктура“ на 16 октомври 2017 г. Фирмите, които участваха в третата процедура за избор на изпълнител, не подписаха Пакта за почтеност и от формална гледна точка не са страни по Пакта. В процеса по наблюдение на строителството на наблюдавания обект те оказаха практическо съдействие.

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.

#### 1. ИЗВОДИ ОТНОСНО НАБЛЮДАВАНИЯ ИНФРАСТРУКТУРЕН ОБЕКТ – ТУНЕЛ „ЖЕЛЕЗНИЦА“ И ПРИЛЕЖАЩИТЕ ПЪТНИ СЪОРЪЖЕНИЯ В ЛОТ 3.1. ТУНЕЛ „ЖЕЛЕЗНИЦА“:

- Независимото гражданско наблюдение послужи като инструмент за повишаване на прозрачността при изграждането на наблюдавания инфраструктурен проект и за мобилизиране на възложителя и изпълнителите при изпълнението на договорите.
- Наблюденето на обществената поръчка чрез Пакта за почтеност позволи на независимия наблюдател да получи достъп до съществена информация, която позволи да бъдат изработени поредица от доклади, анализи и статистически данни, които позволяват да

<sup>10</sup> България, Гърция, Италия, Латвия, Литва, Полша, Португалия, Румъния, Словения, Чехия, Унгария.

бъдат извършени сравнения между първоначално предвидените средства и реално изразходваните средства. Въз основа на наблюдението бяха формулирани редица препоръки, част от които бяха възприети от възложителя и съдействаха за повишаването на прозрачността и за по-ефективен контрол върху изпълнителите на обществените поръчки. Част от формулираните препоръки могат да послужат в бъдеще време за промени в подхода за възлагане, изпълнение и контрол от страна не само на възложителя Агенция „Пътна инфраструктура“, но и на други публични институции при управлението на публични средства.

- ☉ Наблюдението на обществената поръчка чрез Пакта за почтеност позволи на независимия наблюдател да получи достъп до: а) документите, които са публикувани в сайта на възложителя и предоставят основна информация относно тръжната документация и договорите по обществената поръчка; б) нормативни документи на възложителя, които определят правилата и процедурите за възлагане, изпълнение и контрол при обществените поръчки, правила относно управлението на конфликта на интереси и др.; в) информация относно напредъка при извършваните строителни дейности – писма, протоколи от проверки, сертификати за изпитвания, заповедни книги (предоставени от изпълнител); г) месечните срещи по напредъка; д) строителната площадка.
- ☉ Достъпът до този кръг от информация позволи на наблюдателя да извърши анализ на значително по-широк кръг от информация, която позволи да бъдат създадени и публикувани 11 мониторингови доклада, отразяващи всички етапи от наблюдавания инфраструктурен обект; 1 правен анализ, наръчници, ръководства и брошури относно механизмите за прозрачност и отчетност при обществените поръчки.
- ☉ За осигуряване на по-голяма публичност на резултатите от наблюдението бе създаден сайт по проекта (<https://integrity.transparency.bg/>), който е често посещаван от гражданите от региона и от журналисти. Там са публикувани: (1) актуални новини относно хода на строителните дейности, (2) мониторингови доклади от наблюдението, (3) информация относно Пакта за почтеност като инструмент за наблюдение – концептуална рамка на Пактовете за почтеност, наръчници и брошури; (4) публикации по темата за обществените поръчки. Създадена е секция, в която гражданите могат да подават сигнали и въпроси относно хода на строителството (Tunnel.Report <https://integrity.transparency.bg/tunnel/>). Инициативата е отразена и в авторитетното издание на международния строителен форум Skyscraper city [www.skyscrapercity.com/forums](http://www.skyscrapercity.com/forums). Тя е наблюдавана с особен интерес от Европейската комисия, която е насочила своите усилия към прилагането на допълнителни инструменти за прозрачност и контрол в сферата на обществените поръчки.

## 2.ИЗВОДИ ОТНОСНО ПРИЛОЖЕНИЕТО НА ПАКТА ЗА ПОЧТЕНОСТ КАТО ИНСТРУМЕНТ ЗА ПРОЗРАЧНОСТ И ГРАЖДАНСКИ КОНТРОЛ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ:

- ☉ Пактът за почтеност може да служи като ефективен инструмент за прозрачност, отчетност и ефективен граждански контрол, като в неговото позитивно въздействие се изразява основно в следните насоки:
  - (а) идентифициране и ранно сигнализиране за потенциални рискове при възлагането и изпълнението на обществени поръчки;
  - (б) повишаване на обществената информираност относно ефективността от използваните публични ресурси;
  - (в) дисциплиниращ ефект спрямо възложителите и изпълнителите;
  - (г) съдействие за спазване на ключовите параметри в договорите за изпълнение на обществените поръчки.
- ☉ При приложението на Пактовете за почтеност в български контекст все още се установява определена степен на недоверие и резервираност към подобен тип инструменти за гражданско наблюдение. 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 новосъздадена и все още в процес на утвърждаване практика в международния бизнес, до откриването на възможност за повече прозрачност и обществен контрол върху действията на възложител в чуждестранен национален пазар.

🌐 За преодоляването на недоверието към Пактовете за почтеност в български контекст, при тяхното прилагане 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) 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.

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.

© 2024 Асоциация „Прозрачност без граници“. Всички права запазени.

АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

гр. София 1000, ул. „Александър Стамболийски“ № 22, вх. А ет. 2

Тел.: 02/986 77 13, 02/986 79 20

[mbox@transparency.bg](mailto:mbox@transparency.bg) <http://integrity.transparency.bg> <http://transparency.bg>