

АНАЛИЗ НА НЕРЕДНОСТИТЕ В ОБЛАСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ, УСТАНОВЕНИ ОТ ОДИТНИЯ ОРГАН В ОДИТИТЕ НА ОПЕРАЦИИТЕ ПО ОПЕРАТИВНИТЕ ПРОГРАМИ ПРЕЗ 2015 Г.

ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият анализ отразява резултатите от проверките, извършени в рамките на одитите на операциите от Одитния орган през 2015 г. Анализът може да бъде използван като инструмент за запознаване с подхода на Одитния орган, базиран на подхода на Европейската комисия, както и за основа за предприемане на подходящи корективни действия от страна на бенефициентите при провежданите от тях обществени поръчки, съответно и от Управляващите и Сертифициращите органи за изпълнение на функциите им да осигурят верифициране и сертифициране само на законосъобразни и допустими разходи.

Анализът включва *статистическа информация, кратко описание на подхода при проверки и определяне на финансовото влияние, обобщено представяне на видовете установени нередности, заключение.*

В допълнение ние изготвихме и приложение към анализа - *Обобщение на срещаните в практиката на Одитния орган нарушения за ограничителни изисквания и насоки за избягването им.* Посоченото приложение е изготвено предвид множеството отклонения за ограничителни изисквания и предвид препоръките на одиторите на Европейската комисия за предоставяне на пълна информация на всички заинтересовани относно грешките в тази област, относно примери за финансовите последици, до които водят, както и за предоставяне на насоки за коригирането и избягването на тези грешки в бъдеще. Следва също да се подчертае, че изготвеното обобщение няма изчерпателен характер и не съдържа всички възможни отклонения, представляващи необосновани ограничения на участието на лицата в обществени поръчки, както не съдържа всички възможни начини за избягването на посочените нарушения.

I. СТАТИСТИКА

В обхвата на одита на операциите през 2015 г. по осемте оперативни програми, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Кохезионния фонд, Европейския социален фонд и Европейския фонд за рибарство, са включени 196 проекта. По време на тези одитни ангажименти одиторите от Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС“ са извършили проверки на 326 процедури за възлагане на обществени поръчки по ЗОП и процедури за избор на изпълнител по ПМС № 55/2007 г. или ПМС № 69/2013 г. В резултат на извършените проверки Одитният орган е предложил налагане на финансови корекции върху разходите по 154 договора за доставки, услуги или строителство, сключени в резултат на проверените процедури. Тези нарушения не са били констатирани от Управляващите органи през 2014 г. в процеса по верифициране на разходите и грешките не са били коригирани от сертифицираните разходи.

II. ПОДХОД

1. Подход при изпълнение на проверките

Одитният орган е използвал единен систематичен подход при изпълнението на всички проверки в одитните ангажименти и е прилагал детайлни контролни листове и специфични процедури за контрол на качеството. Законосъобразността на разходите, направени в резултат на обществени поръчки, се проверява от Одитния орган чрез подробни контролни листове (публикувани и на електронната страницата на ИА ОСЕС), които са съгласувани със съответните главни дирекции на ЕК и обхващат всички рискови моменти съгласно Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с Решение на Европейската комисия от 19.12.2013 г. (*наричани също Насоките на ЕК*), съответно националната Методология за определяне на финансови корекции, които се прилагат спрямо разходите, свързани с изпълнението на оперативните програми, съфинансирани от структурните инструменти на Европейския съюз, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за рибарство (приета с ПМС № 134/2010 г.) (*национална Методология за финансови корекции*). Прилагайки тези контролни листове, в хода на одитите Одитният орган е проверил детайлно спазването на правилата относно: избора на вида на процедурата за обществена поръчка, начина на обявяване на процедурата в РОП и Официален вестник на ЕС, сроковете за получаване на документация за участие и за получаване на оферти, критериите за подбор, методиката за оценка, техническите спецификации, даването на разяснения по документацията за участие и тяхното обявяване, отстраняването на участниците, съответствието на избрания изпълнител с всички изисквания, равното третиране на участниците, изпълнението на сключените договори за обществени поръчки, изменението на договорите и на първоначално обявените условия от възложителя. Съгласно контролните листове, във връзка с установени отклонения Одитният орган прави и анализ за наличието на индикатори за измама при възлагането на обществената поръчка.

2. Подход при определяне финансовото влияние на нарушенията

Одитният орган е определял финансовото влияние на установените отклонения при одитите на операциите през 2015 г. в съответствие с посочените Насоки на ЕК и националната Методология за финансови корекции.

Предложените финансови корекции за съответните нарушения са индивидуализирани въз основа на сериозността на отклоненията и принципа за пропорционалност, като за най-тежките нарушения е прилагана най-високата, предвидена в Насоките на ЕК за съответната нередност финансова корекция. При предлагане на размера на финансовата корекция Одитният орган е анализирал и документирал всички обстоятелства, имащи отношение към сериозността на нарушението и неговото финансово влияние. В зависимост от типа на установената нередност тези обстоятелства могат да бъдат: предмет, характер, количество и обем на обществената поръчка, ниво на конкуренцията, при която е избран изпълнителят, брой получени оферти, брой класирани участници, брой лица, закупили документация за участие, наличие на електронен достъп до документацията за участие и др.

Подход според прогнозната стойност на поръчките

За поръчки с прогнозна стойност под праговете на Директива 2004/18/ЕО при нарушения по т. 6, т. 8-12, т. 13-20 от Насоките на ЕК, Одитният орган е предлагал като най-тежка финансова

корекция 10 % върху разходите по засегнатия договор. Допълнително Одитният орган е анализирал дали са налице факти и обстоятелства, които могат да доведат до намаляване на финансовата корекция на 5 %.

Подход според интензитета на помощта

Одитният орган е определял финансовото влияние на нарушенията, установени при възлагане на дейности по реда на ПМС № 55/2007 г., ПМС № 69/2013 г. и ПМС № 118/2014 г., като взема предвид и интензитета на финансирането. Например в случаите, когато размерът на отпуснатата безвъзмездна финансова помощ е равен или по-нисък от 50 на сто от общата сума на одобрения проект, най-тежката предлагана финансова корекция е била 10 %.

Подход при нарушения с формален характер

Одитният орган не е определял финансови корекции за нарушения с формален характер без действително или потенциално финансово влияние. И през 2015 г. е формулирал констатации при наличието на отклонения без финансово влияние в конкретния случай с цел обръщане на внимание на бенефициентите и подобряване на разбирането им за прилагане на законодателството по обществени поръчки. Например при установено непълно обявление (не всички критерии за подбор са включени в обявлението, част от тях са само в документацията за участие), нарушението няма финансов ефект в случай, че документацията за участие е свободно достъпна по електронен път на интернет адрес, посочен в обявлението.

3. Подход за установяване наличието на индикатори за измами

От 2015 г. контролните листове за проверка на обществени поръчки съдържат детайлни насоки за извършване на анализ за наличие на индикатори за измами. Контролните листове с пълните указания за приложения подход се намират на <http://www.aeuf.minfin.bg/bg/page/24>. Съгласно тези указания, по отношение на всяка проверена процедура в случай на установено нарушение на законодателството по обществени поръчки, Одитният орган е направил и анализ за наличие на индикатори за измама в три посоки:

- Налице ли са индикатори за измама при конфликт на интереси: Съгласно приложимата методология конфликт на интереси може да възникне, когато служител на възложителя (ръководител, член на комисия за провеждане на процедурата, служител, участвал в подготовката и/или провеждането на конкретната процедура за възлагане на обществена поръчка) има недекларирани интереси във връзка с определена поръчка или изпълнител/икономически оператор.
- Налице ли са индикатори за измама при договаряне при оферирание: Индикаторите са налице, когато икономическите оператори от определена географска област, регион или отрасъл се договарят тайно да елиминират конкуренцията и завишат цената на обществената поръчка посредством различни схеми за съглашателство при оферирание.
- Налице са индикатори за измама при неоснователно възлагане на един изпълнител: Такива индикатори биха могли да бъдат установени например в случаи на незаконосъобразно разделяне на обществени поръчки, както и при неоснователно прилагане на процедури по договаряне.

Конкретни примери за изброените индикатори са налични в указанията към контролните листове за проверка на обществени поръчки, които можете да намерите на посочения по-горе линк.

III. УСТАНОВЕНИ ОТ ОДИТНИЯ ОРГАН ТИПОВЕ НЕРЕДНОСТИ

При изпълнение на одитните ангажименти сме констатирани и множество нарушения в областта на обществените поръчки, допуснати от бенефициентите, които са били установени от Управляващите органи в процеса по верификация и разходите по засегнатите договори и са били коригирани преди включването им в доклади по сертификация. Информация за тези нарушения не е включена в анализа, тъй като същите вече са били установени и коригирани от Управляващите органи.

Обръщаме внимание, че в анализа са представени всички нарушения с финансово влияние, които Одитният орган е констатирал. Следва да се отбележи, че в повечето проверени процедури са налични повече от едно нарушения, като в съответствие с принципа за некумулиране на корекциите в докладите за резултатите от проверките сме препоръчали налагане на финансова корекция по засегнатия договор, съответстваща на най-тежкото нарушение.

В изложението по-долу са представени данните за установените типове нарушения, групирани в съответствие с етапите на обществената поръчка, а именно:

- Нередности, свързани с подготовката и откриването на процедурите за възлагане на обществени поръчки;
- Нередности, свързани с оценяване на получените оферти;
- Нередности, свързани с изпълнението на договори за обществени поръчки.

1. Грешки при подготовката и откриването на процедурата за възлагане на обществена поръчка

Най-голям дял от установените нарушения (около 82 %) през 2015 г. са свързани с подготовката на обществената поръчка за възлагане и нейното обявяване, т.е. при формулиране на нейния предмет и избора на реда, по който тя ще бъде проведена, при формулирането на критериите за подбор и възлагане, техническите спецификации и методиката за оценка, както и при определянето на сроковете за получаване на оферти и за получаване/закупуване на документацията за участие. Тези грешки могат да бъдат класифицирани по следния начин:

1.1. Непровеждане на изискваната по закон процедура за възлагане на обществена поръчка

Най-често този тип нарушения се изразяват в незаконосъобразно разделяне на обществената поръчка с цел заобикаляне прилагането на предвидения в закона ред за възлагане на поръчката. Установихме случаи, в които съответните дейности са възложени чрез прилагане на правилата на НВМОП (отм.), глава осма „а“ от ЗОП или свободно, въпреки че общият размер на разходите за тези дейности изисква провеждане на процедура за възлагане на обществена поръчка по ЗОП.

В един случай възложителят е обявил единствено в РОП две процедури със сходен предмет. Общата прогнозна стойност на двете поръчки е изисквала публикуването на информация в ОВ на ЕС.

В друг случай редът за възлагане на поръчката е бил избран правилно - глава осма „а“ от ЗОП. Въпреки това публичната покана не е била публикувана на профила на купувача по време на провеждане на процедурата, което е в противоречие с приложимите правни норми.

1.2. Условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата

Този тип нарушения са с най-големи финансови последици за бенефициентите. Нарушенията най-често са свързана или с начина, по който са формулирани критериите за подбор на участниците, или с документите, които следва да се представят за доказването им. Критериите за подбор са свързани с финансовото и икономическо състояние на участниците, техните технически възможности и професионална квалификация. За да са законосъобразни и за да осигуряват принципа за равнопоставеност и недопускане на дискриминация, същите следва да са съобразени с предмета, характера, стойността, количеството и обема на обществената поръчка.

- За доказване на правото да се осъществява определена дейност, подлежаща на разрешителни или лицензионни режими, възложителите често ограничават неправомерно участието на чуждестранни икономически оператори, като се позовават на национални регулаторни режими, без да допускат изрично възможност за представяне на еквивалентни документи от държавата, в която чуждестранният участник е установен. Примери за това са изискванията за: регистрация в Централния професионален регистър на строителя; регистрация в Регистър на лицата, упражняващи независим строителен надзор в проектирането и строителството; регистрация по Закона за туризма; разрешение от Изпълнителната агенция по лекарствата; удостоверение за търговия на едро с медицински изделия на територията на Република България; регистрация по Закона за независимия финансов одит и т.н.

- Установихме и случаи, в които изискването за определен тип регистрация не съответства на сложността на поръчката, например: участникът, избран за изпълнител, трябва да представи копие от удостоверение за вписване в ЦПРС, че отговаря на изискванията за изпълнение на строежи от четвърта група, първа категория, а поръчката е за инженеринг на обект втора категория. Подобни са случаите, в които от участника се изисква да е лицензиран "Център за професионално обучение", а предметът на поръчката не е свързан с придобиването на квалификация по професия или по част от професия.

- По отношение на финансовото и икономическо състояние на участниците отново се поставят незаконосъобразни изисквания за доказване на наличен свободен финансов ресурс от точно определен източник.

Констатирахме и случаи, когато изискването за общ и специфичен оборот е ограничително именно в резултат на отношението между тези обороти.

Ограничителен характер има установеното от нас натрупване и смесване на изискванията за финансово и икономическо състояние и изискванията за технически възможности на участниците: изискване за успешно завършени проекти от същото естество/сложност като обекта на поръчката, като е необходимо да са изпълнени 3 проекта и поне един от тях да е с определени технически параметри и на определена стойност.

- В някои случаи възложителите поставят изисквания, които не са относими към предмета на поръчката. Например от предлаганите от участниците експерти се изисква да имат опит в областта на опазване на околната среда във водния сектор, а поръчката е за строителен надзор. В друг случай се изисква специфичен професионален опит - консултиране и координиране на международни проекти, а в предмета на поръчката липсва международен елемент.

- Установихме и допускане на грешки при определянето на изискванията за техническите възможности за участниците. Възложителите определят относим период за придобиване на

опита, който не съответства на изискванията на чл. 51, ал. 1, т. 1 и 2 от ЗОП. Например за доставки и услуги вместо 3 години се определя по-кратък или по-дълъг срок. От друга страна периодът често се определя в календарни години, без да се съобразява с датата на откриване на процедурата и крайния срок за получаване на оферти (например крайният срок за получаване на офертите в поръчка с обект услуга е 20.04.2014 г., а възложителят в обявлението неправилно е посочил, че изисква опит – изпълнени два договора със сходен предмет през 2011 г., 2012 г. и 2013 г., като така изключва неправомерно периода 01.01 - 20.04.2014 г.). Налице са и случаи, в които изискването за реализиран оборот не се отнася до последните три години като цяло, а се отнася до всяка една от последните три години.

Продължаваме да констатираме, че възложителите изискват от участниците да доказват, че техническото оборудване за изпълнение на поръчката е собствено или по отношение на него е сключен точно определен вид договор със собственика, без да се взема предвид чл. 51а от ЗОП, който дава възможност на участниците при изпълнение на поръчката да ползват ресурсите на други физически и юридически лица. Ако участниците докажат по надлежен начин, че имат възможност да ползват чуждите ресурси при изпълнението на договора за обществена поръчка, възложителите са длъжни да ги допуснат до участие в процедурата.

Установихме също незаконосъобразно изискване за наличие на сервизна база в страната или определен град в страната към момента на подаване на офертата. Изискването за местоположение на базата само по себе си е релевантно, но следва да се поставя само спрямо обявения за изпълнител участник, тъй като е пряко свързано с изпълнението на поръчката. В случай, че възложителят е използвал това изискване като критерий за подбор, с цел спазване на принципа за свободна и лоялна конкуренция възложителят следва да допуска доказване на това обстоятелство по начин, който не затруднява и не натоварва участниците (например декларация в свободен текст от трето лице, притежаващо необходимите права върху съответната база, че при спечелване на поръчката участникът ще има на разположение сервизна база в страната/съответното населено място).

Продължават да се срещат случаи, в които изискването за брой на изпълнените договори със сходен предмет е непропорционално, като се изискват повече от три изпълнени договора (например десет). Установихме и случаи, в които възложителят изисква опитът на участниците да е придобит в изпълнение на договори, финансирани от ЕС или по определена оперативна програма, или изпълнени по отношение на определен тип организации (например публична администрация, публични/държавни организации, общини и т.н.). Следва да се има предвид, че добавянето на словосъчетанието „или еквивалентно“ относно източника на финансиране на изпълнения договор не прави изискването законосъобразно (недискриминационно), тъй като източникът на финансиране не оказва влияние върху качеството на придобития опит. Например характерът на дейностите при проектиране на пречиствателна станция с или без европейско финансиране е един и същ.

- Друга група нарушения са свързани с изискванията за представяне на сертификати, които удостоверяват съответствието на кандидата или участника със стандарти за системи за управление на качеството. През 2015 г. установихме случай, в който възложителят изисква от участниците да имат сертификат SA 8000:2008 или еквивалентен за социална отговорност. Този сертификат не е относим към предмета на поръчката, не се отнася до стандарти за системи за управление на качеството и същият не попада в хипотезата на чл. 53 от ЗОП, следователно изискването му в конкретния случай необосновано ограничава участието на лицата в процедурата.

- При проверките констатирахме и пропуски по отношение на формулираните от възложителите изисквания за професионална квалификация на експертите:

Изисква се опит на ключовите експерти, чиято продължителност не е съобразена или с нормативни изисквания за изпълнение на съответната дейност, или с обичайна практика в съответната сфера.

Установихме и случаи, в които изискванията за експерти са незаконосъобразни - твърде завишени и/или несъответстващи на предмета и дейностите по поръчката. В такива случаи образователната степен, професионалната квалификация или продължителността на опита са прекомерни спрямо отговорностите, предвидени за съответния експерт при изпълнението на поръчката – същите отговорности биха могли да бъдат поети и изпълнени от експерти с по-ниска квалификация и опит, без това да се отрази на качеството на изпълнение.

Среща се практика, при която възложителят, за да установи дали конкретният експерт има опит в съответната област, изисква опит с определена продължителност и специфика, а в действителност този опит се натрупва по различен начин. Например при строителството на определен вид обекти (пътища, ВиК, пречиствателни станции и т.н.), за да се прецени опитността на експерта, е важен броят на проектите, в изпълнението на които е участвал, а не броят години в изпълнение на такива дейности. В такива случаи формулираните от възложителя изисквания за години опит (например минимум 10 г. опит в инфраструктурни проекти в областта на водния сектор, от които не по-малко от 5 г. в строителството на ПСОВ) не подлежат на доказване, тъй като не съществуват документи, които да удостоверяват тези факти (например в трудовата книжка на експерта е отбелязано, че е заемал 10 г. длъжността ръководител на обект, но няма доказателство, че 10 г. е изпълнявал инфраструктурни обекти във ВиК сектора, от които 5 г. – пречиствателни станции за отпадни води). Същото важи и за поръчки за услуги (проектиране, обучение, логистика, ИТ услуги и т.н.). Предвид изложеното, така формулираните изисквания на възложителя са също неясни, тъй като участниците не знаят какви доказателства трябва да представят, съответно комисията, назначена от възложителя, не знае точно какви доказателства да приеме. В резултат комисията приема всякакви документи и допуска всички участници, при което ние много често констатираме нарушение с финансов ефект – определеният изпълнител не отговаря на изискванията на възложителя. В други случаи комисията приема определени документи за някои участници, а за други не, в резултат на което ние установяваме неравно третиране и/или неправомерно отстраняване.

Установихме нарушения, свързани с изисквания за кумулативно покрити условия за общ и специфичен професионален опит на ключовите експерти, например: 10 години общ професионален опит, 7 години управленски опит и 5 години опит в управлението или изпълнението на проекти/договори в областта на човешките ресурси. В други случаи неправилно се изисква експерти, които ще изпълняват чисто оперативни функции, да притежават ръководен опит.

Има и случаи, в които от експертите се изисква да са натрупали определен опит като брой години, например 2 години, но този опит трябва да е натрупан в последните три години.

Констатирахме и поставени изисквания към експертите за опит в проекти, финансирани от ЕС или по определена оперативна програма, въпреки че конкретните дейности, които експертите ще изпълняват, се базират на умения, стандарти и правила, приложими в съответните сектори, без значение какъв е източникът на финансиране на поръчката.

Подобни са и случаите, в които от експертите се изисква да имат натрупан опит в изпълнението на определен вид дейности, но само в публични институции, като по този начин се дискриминират лицата, натрупали съответния опит в частния сектор.

Друг пропуск е и изискването да се доказва, че за предходните една или три години участниците са имали наети по трудово правоотношение определен брой служители – липсва обосновка за броя на наетите лица и/или при поръчки за строителство този брой многократно надхвърля правно уредения минимум, изискуем за регистрацията на икономическите оператори в Централния професионален регистър на строителя за съответната категория строежи.

Установихме и случаи, в които се изисква всички лица от инженерно-техническия персонал за осигуряване на техническото ръководство при изпълнение на строителството да отговарят на изискванията на чл.163а ЗУТ. Съгласно посочената норма строителят е длъжен да назначи по трудов договор технически правоспособни лица, които да извършват техническо ръководство на строежите. Следователно, за да участват в процедурата за възлагане на обществена поръчка, икономическите оператори трябва да сключат трудови договори с всички лица от инженерно-техническия персонал, които предлагат за изпълнението на поръчката. В случая съответствие с чл. 163а от ЗУТ е следвало да се изисква от спечелилия участник преди подписване на договора за обществена поръчка.

Има и случаи, при които бенефициентът е поставил изискване ключовите специалисти да са включени в списъка на правоспособните физически лица, чрез които се упражнява дейността, съгласно списъка към Лиценза за упражняване на дейността. Следователно участникът може да кандидатства за обществената поръчка само чрез специалистите, с които е получил съответния лиценз, което е ограничително, тъй като лицензът може да е получен от икономическия оператор много преди обявяването на поръчката.

- През 2015 г. сме отбелязали и формулиране на различни изисквания към отделните типове участници – физически и юридически лица и обединения от такива, които не са регистрирани като юридически лица. Обикновено подобни грешки са свързани с определяне на специфични изисквания за участници обединения – например: изискванията към икономическите, финансовите и техническите възможности се отнасят до всеки член на обединението; изцяло или 80 % от общия/специфичния оборот да е реализиран от един от участниците в обединението (водещия); опитът да е придобит изцяло от един от участниците в обединението или всеки един от участниците да има придобит изисквания опит и др.

- Възложителите допускат и грешки при определяне на изискванията към личността на участниците – свързани с тяхната правоспособност и по-специално притежаване на лицензи или регистрацията в определени професионални регистри.

- В някои случаи допуснатите от бенефициентите грешки се отнасят до документите, които се изискват от участниците в процедурата: изисква се представянето на копия от договори, въпреки че съгласно приложимата правна уредба може да се изисква единствено списък на основните договори за доставки и услуги, изпълнени през последните три години, придружен от препоръки за добро изпълнение; ако в предложението са включени документи и референции на чужд език, то се изисква те да са придружени от официален превод на български език, въпреки че според ЗОП официален превод може да се изисква единствено за документа за регистрация на съответния участник; изисква се представяне на декларация по ЗЗЛД, без да е налице изискване за представяне на данни, които подлежат на закрила по този закон; изисква се представяне на подписан проект на договор, едновременно с представянето

на изрично подписана декларация за приемане на условията в проекта на договор; изисква се представяне на свидетелство за съдимост на етап подаване на оферта и др. Специфичен пример за нарушение, свързано с изискуемите документи, е изискването за всеки изпълнен договор участникът да представя не само препоръки за добро изпълнение, но и Разрешение за ползване (Удостоверение за въвеждане в експлоатация) за съответния строителен обект - изпълнителите на строежи не са включени в процеса по издаване на разрешение за ползване и не са страна по него.

- По отношение на техническите спецификации най-често срещаната незаконосъобразна практика е употребата на конкретни марки и модели при подготовката на количествени сметки за строителство или услуги без думите „или еквивалент”. Установихме и случаи, в които възложителят посочва, че доставените стоки и оборудване следва да отговарят на определени стандарти, без да са посочени еквивалентни такива.

- През 2015 г. установихме и нарушения при формулиране на предмета на обществената поръчка. Констатирахме случаи, в които описанието, което възложителят е направил в документацията за участие, е недостатъчно с оглед на това участниците/кандидатите в процедурата да могат да определят предмета на поръчката. Обстоятелство от този тип също има разубеждаващ ефект по отношение на заинтересованите лица. Същият ефект има и определянето на такъв предмет на поръчката, който включва множество дейности, които не са идентични или подобни и изискват различни познания. Неоснователното окрупняване на предмета на обществената поръчка ограничава възможностите за участие на лицата, които биха могли да изпълнят отделните групи дейности поотделно.

1.3. Незаконосъобразна методика за оценка на офертите

Формулирането на незаконосъобразна методика за оценка по същността си представлява обстоятелство, което необосновано ограничава участието на лицата в процедурата, т.е. налице е разубеждаващ ефект по отношение на потенциалните участници/кандидати в процедурата за възлагане на обществена поръчка. Нарушенията по отношение на методиката за оценка на офертите основно са свързани с:

- Формулиране на показатели за оценка, които не са свързани пряко с предмета на обществената поръчка. Примерите за това са в три посоки:

- допускане да се оферират допълнителни дейности извън техническите спецификации;
- използване на показатели за оценка, които не допринасят за качествено изпълнение на поръчката и съответно не способстват за избор на най-добрата оферта;
- използване на показатели за оценка, при които присъждането на точки е свързано не с предмета на поръчката, а с офертите на другите участници.

Случаите на незаконосъобразна практика за допълнително офериране са налице, когато възложителят е изисквал да се предлагат бонуси или допълнителни услуги/доставки/СМР, които не са конкретизирани в техническите спецификации, но подлежат на оценяване като част от техническата оферта. Например в поръчка за строителство възложителят е предвидил да се оферират допълнителни предложения извън строителния проект (част от документацията за участие) и оценяването да става на базата на сравнение между получените предложения на всички участници; в поръчка за доставка на оборудване възложителят е предвидил за всеки технически параметър извън техническата спецификация за съответната стока да се присъжда точка и т.н. В посочените примери участниците нямат достатъчна и пълна информация за предмета на поръчката и не са поставени при равни условия – не знаят за какво се състезават и при какви свои предложения ще получат най-високата оценка.

Към случаите на показатели за оценка, които не допринасят за избор на най-доброто предложение, могат да се причислят: управление на рисковете, мерки за опазване на околната среда, разбиране на участника за изискванията на възложителя и обхвата на поръчката, детайлно описание как поръчката ще допринесе за задоволяване на потребностите на заинтересованите страни и други. Следва да напомним дефиницията за „икономически най-изгодна оферта“ на ЗОП, съгласно която показателите трябва да са пряко свързани с предмета на обществената поръчка и да предвиждат оценяване на характеристиките на предмета на поръчката по отношение на качество, цена, технически предимства и т.н. Във всички случаи, когато възложителят не предвижда оценяване на конкретни параметри на предмета на поръчката, а на описание и брой на рискове, мерки, методи, подход и пр., възложителят определя неправомерни показатели за оценяване. В тези случаи подобна техническа оферта е изготвена самоцелно – единствено, за да послужи като обект на оценяване, но без никакъв принос и връзка с изпълнението на предмета на поръчката, съответно по нея обективно няма какво да се изпълнява и възложителят не търси изпълнението ѝ.

Противоречие със законовите изисквания са налице и когато възложителят е предвидил показатели за оценка, при които присъждането на точки е свързано не с предмета на поръчката, а с офертите на другите участници. При изготвянето и подаването на офертата си никой от участниците няма възможност да знае какво ниво по съответния показател за оценка ще е достигнато от другите участници, поради което за него няма как да е налице яснота каква оценка ще получи неговата собствена оферта. В тези случаи сравнението между офертите се извършва от членовете на комисията за провеждане на процедурата, без да са налице точни указания за това. Пример за такъв вид нарушение е използването на изрази от типа: „предложението има по-нисък ефект в сравнение с предложенията с най-висок качествен ефект ...“.

- Формулиране на показатели за оценка, които представляват изисквания към финансово-икономическото състояние, техническите възможности и професионалната квалификация на участниците. Продължават да се срещат случаи на неправомерно смесване на критерии за подбор с показатели за оценка.

- Възложителят е предвидил присъждането на точки (дори и 0) за предложения, които не отговарят на изискванията на техническата спецификация или други условия, поставени от възложителя. Съгласно чл. 69, ал. 1, т. 3 от ЗОП подобни предложения подлежат на отстраняване.

- Възложителят е използвал т.нар. „методика на средните величини“, съгласно която максимален брой точки се присъждат на предложението, което е най-близо до средното направено в рамките на процедурата предложение.

- Констатирахме и случаи на математически грешки във формулите, използвани при изчисляване на оценките по отделните показатели и/или при изчисляване на комплексната оценка. Установихме и несъответствия между посочените в обявлението тежести на показателите и тези, съдържащи се в методиката за оценка.

1.4. Неоснователно намаляване на срока за получаване на офертите и определяне на твърде кратък срок за закупуване на документацията за участие. Нарушение на публичността при обявяване на поръчката.

- Възложителят е определил незаконосъобразен по-кратък срок за получаване на офертите. Това най-често се дължи на неоснователно позоваване на някое от обстоятелствата по чл. 64

от ЗОП. Например не е изпратено предварително обявление с изискуемата по закон информация за възлаганата обществена поръчка – липсва информация за прогнозната стойност на поръчката, за количеството и обема ѝ, въпреки, че такава информация е била налична за възложителя към момента на изпращане на предварителното обявление. В други случаи е налице съществена разлика между информацията в предварителното обявление и тази в обявлението за обществената поръчка, като разликата не се дължи на непредвидени за възложителя обстоятелства.

При осигуряване на пълен и неограничен електронен достъп до цялата документация за участие на интернет страницата на възложителя сме установили незаконосъобразно ограничаване на достъпа чрез изискване за закупуване на документацията за участие и представяне на документ за закупуването ѝ като условие за допустимост на офертата. В други случаи достъпът е ограничен, като в обявлението възложителят е посочил, че ще свали документацията за участие от интернет страницата си след изтичане на срока за получаването ѝ.

- В т. 4 от *Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с Решение на Европейската комисия от 19.12.2013 г.*, е предвидено, че във всички случаи, в които съотношението между срока за получаване на офертите и срока за закупуване на документацията за участие е по-малко от 80 %, е налице твърде кратък срок за закупуване на документацията за участие. Същото е предвидено и в т. 4 от приложението към чл. 6, ал. 1 от националната Методология за определяне на финансови корекции, които се прилагат спрямо разходите, свързани с изпълнението на оперативните програми, съфинансирани от структурните инструменти на Европейския съюз, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за рибарство (приета с ПМС № 134/2010 г.). Тези случаи представляват нередност и за тях е предвидено налагането на финансова корекция. Предвид националното законодателство, в сила до 2014 г., при всяко намаляване на срока за получаване на офертите, дори и основателно, се стига до съотношение, което е по-малко от 80 %. Всички тези случаи са квалифицирани като отклонения с финансов ефект, без да е налице нарушение на ЗОП, поради което финансовата корекция не следва да е за сметка на бенефициента, освен ако няма друго нарушение със същото или по-високо финансово влияние в проверяваната обществена поръчка.

По отношение на констатациите за определяне на незаконосъобразен срок за получаване на офертите Одитният орган е прилагал подхода на одиторите от Европейската комисия, споделен по време на одитните им мисии през 2014 г. и 2015 г. Следвайки принципното разбиране за своевременно споделяне на опита си с всички органи, имащи отношение към спазването на правилата за възлагане на обществени поръчки при изпълнението на проекти, съфинансирани със средства от ЕС, Одитният орган официално е информирал всички Управляващи и Сертифициращи органи, както и Агенцията по обществени поръчки и Националното сдружение на общините в Република България, за настъпилите промени в подхода при проверките на процедури за възлагане на обществени поръчки.

- При обявяването на поръчката възложителите не посочват всички критерии за подбор и всички документи, с които се доказва изпълнението им, като в документацията за участие включват допълнителни изисквания относно годността на участниците и/или документи, които следва да се представят в офертата. По този начин се нарушава чл. 25, ал. 2, т. 6 от ЗОП,

който изисква изчерпателно изброяване на критериите и съответните документи, както и принципа за публичност и прозрачност.

2. Грешки, свързани с оценяване на получените оферти

Този тип нередности е пряко свързан с работата на комисията за провеждане на процедурата. В резултат на извършените през 2015 г. проверки сме установили следните нередности:

- определеният за изпълнител участник не отговаря на предварително определените от възложителя изисквания, но в резултат на пропуски в работата на комисията е допуснат до участие и оценка;
- неправилно прилагане от страна на комисията на определените от възложителя критерии за подбор, което е довело до неоснователно отстраняване на участници/кандидати;
- неправилно прилагане или неприлагане на чл. 68, ал. 7-9 от ЗОП – при установена липса или нередовност в Плик 1 от офертата, комисията не е дала възможност на участника да отстрани нередовността;
- неправилно прилагане от страна на комисията на определените от възложителя показатели за оценка, което е довело до неправилно класиране на офертите;
- допуснато е договаряне по време на процедурата навъзлагане, като това е довело до изменения в първоначалните условия, посочени в обявлението на поръчката или документацията за участие;
- комисията е третирила по различен начин участника, определен за изпълнител и отстранените участници – в сходни ситуации комисията е интерпретирила различно определени изисквания на възложителя и документи за доказването им, а при равнопоставено третиране е следвало да отстрани всички участници или да допусне всички;
- неоснователно отстраняване на участници за необичайно ниско предложение, поради неоснователно отхвърляне на представена обосновка или изискване на обосновка без правно основание (липсва необичайно ниско предложение по смисъла на чл. 70 от ЗОП).

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

При проверката по време на одитите на операциите Одитният орган акцентира и върху сключването и изпълнението на договора за обществена поръчка. Извършва се съпоставка на съдържанието на сключения договор и съответствието му с условията на документацията за участие и с предложението на участника, определен за изпълнител. Анализира се и начинът, по който е изпълнен договорът за обществена поръчка и по-специално дали приетото от възложителя изпълнение отговаря на заложените условия в договора и в документацията за участие.

През 2015 г. Одитният орган е установил сравнително малък брой (14) нередности, свързани със сключването и изпълнението на договорите за обществени поръчки. В някои случаи сме установили намаляване на обема на поръчката при запазване на стойността на договора, в други сме констатирали незаконосъобразно изменение на срока на сключения договор или промяна в състава на ключовите експерти, като участвалите в изпълнението експерти не отговарят на критериите за подбор. Установили сме и случаи на неспазване на условията и сроковете за плащане, както и на доставка на оборудване, чиито характеристики не отговарят на посоченото в офертата на изпълнителя.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Делът на установените от Одитния орган пропуски (в 51 % от проверените процедури) през 2015 г. е бил значителен. Одитният орган задълбочено анализира причините за допуснатите от Управляващите органи пропуски при верификация на разходите за обществени поръчки, верифицирани и сертифицирани през 2014 г. и в резюме те са следните:

- С Решение от 19.12.2013 г. Европейската комисия прие Насоки за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки. Тези насоки отмениха приложимите до края на 2013 г. Насоки за определянето на финансовите корекции, които трябва да се прилагат спрямо разходите, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд при неспазване на правилата относно обществените поръчки (COCOF 07/0037/03). По изискване на Европейската комисия Одитният орган прилага посочените насоки от началото на 2014 г., за което Управляващите и Сертифициращите органи са уведомени с писмо от 24.01.2014 г. Новите насоки съдържат по-детайлно дефиниране на някои нередности при възлагането на обществени поръчки, за които следва да бъдат налагани финансови корекции. Освен това Насоките на ЕК предвиждат еднакво третиране на обществените поръчки под и над праговете на Директива 2004/18/ЕО, като за поръчките под праговете се прилагат същите видове нередности. От друга страна Насоките дават възможност за индивидуализиране на финансовото влияние на всички нередности според тежестта на конкретното отклонение. Новите насоки не са били в сила към момента на възлагането на повечето от попадналите в обхвата на работата ни обществени поръчки.

- Значителен брой от установените нарушения (139 бр.) са свързани с нередности, описани в т. 3 и 4 от новите Насоки на ЕК. Тези типове нередности дават нова интерпретация на режима за определяне на сроковете за получаване на офертите и сроковете за достъп до документацията за участие, която не е прилагана към момента на възлагане на обществените поръчки. Необходимо е да се отбележи и фактът, че само в изключително ограничен брой случаи в проверените от Одитния орган обществени поръчки е констатирана единствено нередност по т. 4 от Насоките (за недостатъчен срок за достъп до документацията за участие). В останалите процедури освен посочената нередност са констатирани и други видове нарушения, налични и в отменените Насоки (най-вече ограничителни изисквания, незаконосъобразна методика за оценка, неоснователно отстраняване, изпълнител, който не отговаря на изискванията на възложителя, неравно третиране на участниците). През 2014 г. бяха направени изменения и допълнения на ЗОП, в резултат на които възложителите се задължават да предоставят пълен и свободен достъп до документацията за участие през целия период за получаване на оферти. В новия ЗОП (ДВ, бр. 13 от 16.02.2016 г., в сила от 15.04.2016 г.) е регламентирано, че възложителите са длъжни да предоставят неограничен, пълен, безплатен и пряк достъп чрез електронни средства до документацията за обществената поръчка от датата на публикуване на обявлението. Тези промени в законодателството силно ограничават предпоставките за допускане на нередности по т. 4 от Насоките на ЕК и предполагат намаляване на броя на нередностите по т. 3 от Насоките на ЕК.

- Друга съществена причина за допускането на пропуските при верификация на разходите за обществени поръчки е недостатъчната компетентност на служителите, ангажирани в проверките. Предвид необходимостта от повишаване на знанията и уменията на тези

служители през 2015 г. ИА ОСЕС продължи практиката си за споделяне на прилагания подход. В обученията относно подхода на Одитния орган за проверка на обществените поръчки през 2015 г. са взели участие общо 149 служители от Управляващите органи и бенефициентите по оперативните програми.

- Част от грешките с финансово влияние се дължат на това, че в обхвата на одитите попаднаха и разходи за обществени поръчки, които са верифицирани в съответствие с методологията, която не съответства на контролните листове за проверка на обществени поръчки на Одитния орган, разпространени като добра практика през март 2015 г. Управляващите органи по три от оперативните програми и през 2015 г. все още не са прилагали при верификация тези контролни листове. По останалите оперативни програми посочените контролни листове са били прилагани частично - само по отношение на договори за обществени поръчки, разходи по които са постъпили за пръв път за верификация след въвеждането на новите контролни листове като част от процедурите на Управляващите органи.

Предвид значителния брой на установените нередности, считаме за необходимо бенефициентите, АОП, Управляващите органи, Сертифициращите органи и другите органи с компетентности в управлението и контрола на средства по програми, финансирани от ЕС, да засилят контрола си върху процедурите за обществени поръчки, използвайки подходяща методология и адекватни обученията. В тази връзка Одитният орган регулярно споделя подхода си за проверка на обществените поръчки, одобрен от Европейската комисия и препоръчан и от нея за всички органи в системата, като (1) публикува и разпространява съответните контролни листове и (2) участва в обученията за представяне на примери за нередности от практиката на ЕК и Одитния орган.

Действително от изключително значение е осигуряването на *подходящи и регулярни фокусирани обученията* на бенефициентите и служителите, участващи в процеса по верификация. Тези обученията следва да са пряко свързани с описаните в Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с Решение от 19.12.2013 г. на Европейската комисия нередности и тяхното предотвратяване. Необходимо е органите от системата за управление и контрол на средствата от ЕС да гарантират, че служителите, имащи отношение към възлагането и контрола на обществени поръчки, финансирани със средства от ЕС, от една страна познават задълбочено констатациите на одиторите от ЕК и на Одитния орган и от друга страна прилагат стриктно подхода на ЕК и Одитния орган, виден от тези констатации. Управляващите и Сертифициращите органи следва да установяват такива нарушения и своевременно да ги коригират, тъй като съгласно регламентите за новия програмен период 2014-2020 коригирането на финансовото влияние на грешките, установени от националните органи, става без нетни загуби в рамките на годината (до издаване на годишните отчети и годишен контролен доклад към 15 февруари на съответната година), но ако впоследствие ЕК или ЕСП установят допълнителни грешки с финансово влияние в разходите от представените отчети, финансовите корекции за тези грешки ще имат нетно измерение за държавата-членка.

ОБОБЩЕНИЕ

НА СРЕЩАНИТЕ В ПРАКТИКАТА НА ОДИТНИЯ ОРГАН НАРУШЕНИЯ ЗА ОГРАНИЧИТЕЛНИ ИЗИСКВАНИЯ И НАСОКИ ЗА ИЗБЯГВАНЕТО ИМ

ЦЕЛ: Да подпомогнем всички участници в системата за управление и контрол за постигане на еднакво разбиране относно съдържанието на нередностите за ограничителни изисквания съобразно подхода на одиторите от Европейската комисия и Одитния орган, както и за предприемане на мерки за избягване на подобни нередности.

ОТКАЗ ОТ ИЗЧЕРПАТЕЛНОСТ:

Обобщението не съдържа изчерпателен списък на всички възможни отклонения при формулирането на изисквания, които необосновано ограничават участието на лицата в процедурата, както не съдържа и всички възможни начини за избягване на срещаните от нас грешки.

Посочените в текста примери за избягване не са всички възможни варианти.

I. ОГРАНИЧИТЕЛНИ ИЗИСКВАНИЯ СПРЯМО ЧУЖДЕСТРАННИТЕ ИКОНОМИЧЕСКИ ОПЕРАТОРИ

I.1. Относими към строителството изисквания

1. Участникът трябва да притежава валидна застраховка "Професионална отговорност" по чл. 171, ал. 1 от ЗУТ;
2. Участниците следва да са вписани в Централния професионален регистър на строителя;
3. Участникът следва да притежава валиден лиценз за упражняване на строителен надзор/ да е регистриран и вписан в публичния регистър към ДНСК като консултант по упражняване на строителен надзор при изпълнение на строежите за лица, регистрирани на територията на Република България;
4. Удостоверение за извършване дейността по оценяване на съответствието на инвестиционните проекти и/или упражняване строителен надзор или удостоверяване на правото за упражняване на дейностите по чл. 166, ал. 1, т. 1 от ЗУТ;
5. Представяне на удостоверение от Камарата на архитектите или от Камарата на инженерите в инвестиционното проектиране за вписване в регистрите по чл. 6 от ЗКАИИП на лицата с пълна проектантска правоспособност, както и на правоспособните лица съгласно Закона за кадастъра и имотния регистър;
6. Участниците в процедурата да представят Удостоверение за вписване в Централния професионален регистър на строителя за изпълнение на строежи с обхват, отговарящ на вида на строежа, предмет на обществената поръчка, както и на категорията му, съгласно чл. 137, ал. 1 т. 1, б. „м” от Закона за устройство на територията;
7. В проектантския екип да бъде включен и консултант за изготвяне на технически паспорти на сгради, притежаващ лиценз от МРР. "За понятието "консултант за съставяне на технически паспорти с лиценз от МРР да се има предвид "консултант, получил лиценз от

министъра на регионалното развитие и благоустройството по реда на Наредбата по чл. 166, ал. 2" или "консултант, получил удостоверение по реда на Наредбата по чл. 166, ал. 2" (съгласно изменение на ЗУТ, в сила от 26.11.2012 г.);

8. Когато участникът е обединение, което не е юридическо лице, да притежава регистрация в регистъра на Камарата на архитектите, съответно на Камарата на инженерите в инвестиционното проектиране;

I.2. Отноsimи към строителството в областта на железопътния транспорт изисквания

1. Участниците да докажат, че са определени за „лице за оценка“ по националните правила за безопасност или националните технически правила по Директива 2008/57/ЕО (оперативна съвместимост на железопътната система в рамките на Общността) и че са получили разрешение от министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията;
2. Участниците трябва да приложат удостоверения за успешно положен изпит по Наредба № 58 от 2.08.2006 г. за правилата за техническата експлоатация, движението на влаковете и сигнализацията в железопътния транспорт;
3. Удостоверение/ свидетелство за правоспособност съгласно Наредба № 56/2003 г. за изискванията, условията и реда за обучение на кандидатите за придобиване на правоспособност, изисквана от персонала, отговорен за безопасността на превозите с железопътен транспорт, или признаване на такава правоспособност и реда за провеждане на проверочните изпити на лицата от персонала, отговорен за безопасността на превозите;

I.3. Отноsimи към туроператорска дейност изисквания

1. Участниците да имат правото да продават самолетни билети, в това число на територията на Република България, съгласно действащото към датата на обявяване на поръчката законодателство в Република България;
2. Участникът следва да е регистриран по Закона за туризма в Регистъра на туроператорите и туристическите агенти към Министерство на икономиката, енергетика и туризма/Министерство на туризма;

I.4. Изисквания за вписване в различни регистри

1. Представяне на валидно разрешение/удостоверение за търговия на едро с медицински изделия на територията на Република България от категория 12 – изделия за диагностична и терапевтична радиация, издадени по реда на Закона за медицинските изделия;
2. Консултантите да бъдат вписани в единния регистър на медиаторите към Министерство на правосъдието;
3. Участниците да представят "списък - декларация за техническото оборудване“ за разполагаемите автокранове, придружен със сертификати за извършен периодичен контрол от ДАМТН по реда на НБЕТНПС, приета с ПМС № 174/14.07.2006 г.;
4. Изискване за представяне на копие от лицензия за работа с източници на йонизиращи лъчения по чл. 15, ал. 3, т. 4 от ЗБИЯЕ с цел техническо обслужване, монтаж, демонтаж, измервания, ремонтни дейности и други услуги;

I.5. Отноsimи към поръчки за доставки на храни и хранителни продукти

1. Удостоверение за регистрация по чл. 12 от Закона за храните за търговия с храни, издадено от областната дирекция по безопасност на храните (ОДБХ) по местонахождението на обекта;
2. Протокол в оригинал от изпитване на млечни продукти от лабораторията на Националния референтен център по безопасност на хранителните продукти от животински произход;

3. Валидни разрешителни за превоз съгласно изискванията на Областна дирекция по безопасност на храните (ОДБХ) и РЗИ;
4. Удостоверение за регистрация на транспортното средство от ОДБХ, съгласно чл. 246, ал.4 от Закона за ветеринарномедицинската дейност и отговарящи на изискванията на Наредба №5/25.05.2006 г. за хигиената на храните за всеки един автомобил;
5. Удостоверение за регистрация на транспортното средство от РЗИ;

I.6. Други ограничителни изисквания

В процедурата за възлагане на обществената поръчка може да участва всяко българско физическо лице.

При всички изброени по-горе примери (I.1.- I.6.) възложителят:

- *от една страна е изискал от участниците да отговарят на изискване, което е регламентирано в българското законодателство – изискване за регистрация, лиценз, уведомяване и др.;*
- *от друга страна изрично **не е** указал, че чуждестранните икономически оператори могат да докажат правото да изпълняват съответната дейност с документи от държавата, в която са установени.*

НАСОКИ ЗА ИЗБЯГВАНЕ НА НАРУШЕНИЯТА ПО Т.1

За да избегне изброените по-горе отклонения, възложителят следва:

- изрично да предостави възможност кандидати или участници в процедурата да бъдат всички български или чуждестранни физически или юридически лица или техни обединения, както и всяко друго образувание;
- изрично да укаже, че всеки чуждестранен участник/кандидат/експерт може да докаже правото си да осъществява определена дейност с документи, издадени от държавата, в която са установени;
- при формулиране на изискването да не реферира към национални регистри или български нормативни актове, например правилната формулировка може да бъде:
 - ✓ участникът да има право да осъществява строителство, втора категория, четвърта група строежи;
 - ✓ участникът да има застраховка професионална отговорност за строителство на обекти втора категория, четвърта група строежи;
 - ✓ участникът да е застраховал професионалната си отговорност за дейността по строителен надзор за втора категория, четвърта група строежи;
 - ✓ експертът да има пълна проектантска правоспособност;
 - ✓ експертът да има правоспособност относно безопасността на превозите с железопътен транспорт;
 - ✓ участникът да има право да изпълнява туроператорска или турагентска дейност;
 - ✓ участникът да има валидно разрешение/удостоверение за търговия на едро с медицински изделия;
 - ✓ участникът да представи лицензия за работа с източници на йонизиращи лъчения.

II. НЕПРОПОРЦИОНАЛНИ ИЗИСКВАНИЯ ОТНОСНО ПРАВОСПОСОБНОСТТА НА УЧАСТНИЦИТЕ

II.1. Изисквания за наличие на регистрационни, лицензионни или разрешителни режими за участниците, които не са необходими за изпълнението на поръчката

1. Участникът да е лицензиран "Център за професионално обучение" (ЦПО), и да притежава лицензия, издадена от Национална агенция за професионално образование и обучение (НАПОО) към Министерски съвет, която да му позволява извършването на обучения, предмет на настоящата поръчка.

Предметът на поръчката е за провеждане на обучения, а не за придобиване на квалификация по професия или по част от професия по смисъла на чл. 5, ал. 2 от ЗПОО (Закона за професионалното образование и обучение), поради което условието не е относимо и необходимо за изпълнението на дейностите предмет на възлагане.

2. Участникът да е регистриран одитор съгласно Закон за независимия финансов одит (ЗНФО).

Предметът на поръчката е за изпълнението на одиторски процедури относно проект, а не за изразяване на независимо одиторско мнение относно достоверното представяне във всички аспекти на същественост във финансовите отчети, т.е. изискването е непропорционално и неотносимо към предмета на поръчката.

II.2. Неизпълними при подаване на офертите изисквания

1. Участниците да притежават разрешение на регионална здравна инспекция (РЗИ) за извършване на дейности, свързани с разрушаване на азбестосъдържащи материали, като копие от последното се представя в офертата.

Съгласно Закона за здравето редът за издаване на изискуемото разрешение е свързан с конкретен повод и работа, а не принципно разрешително за извършването на тази дейност, поради което условието за участие е неизпълнимо към момента на подаване на офертата. Представянето на цитираното разрешение би следвало да се изисква единствено от избория за изпълнител.

2. Участниците да представят копие от разрешение по чл. 15, ал. 4, т. 13 от Закона за безопасно използване на ядрената енергия (ЗБИЯЕ) за внос и износ на източници на йонизиращи лъчения или на части от тях.

Разрешение за внос на източници на йонизиращи лъчения се издава във връзка с доставка на конкретно оборудване за конкретно определено лице, т.е. във връзка с конкретна доставка. Изискуваното разрешение не може да бъде издадено към момента на подаване на офертата.

II.3. Неизпълними изисквания към изпълнителите

Участниците за представяне на копие на лицензия за работа с източници на йонизиращи лъчения по чл. 15, ал. 3, т. 4 от ЗБИЯЕ с цел техническо обслужване, монтаж, демонтаж, измервания, ремонтни дейности и други услуги. При изпълнител чуждестранно лице, непритежаващ изискуемата лицензия, същият се задължава в 25-дневен срок от получаване на решението за определянето му за изпълнител да представи цитираната лицензия.

Съгласно Закона за безопасно използване на ядрената енергия председателят на агенцията издава съответната лицензия в срок до един месец. Поставеното условие има

разубеждаващ ефект, тъй като нормативният срок за издаването на съответната лицензия е по-дълъг от предоставения от възложителя срок в обявлението за поръчката.

II.4. Непропорционални изисквания относно категорията строежи

1. Удостоверение за вписване в професионален регистър на строителя за изпълнение на строежи от IV-та група, I-ва категория, като обектът на строеж съгласно условията на възложителя е II-ра категория.
2. Удостоверение за вписване в професионален регистър на строителя за изпълнение на строежи от I-ва група, II-ра категория, като обектът на строеж съгласно условията на възложителя е IV - та категория.
3. Удостоверение за вписване в професионален регистър на строителя за изпълнение на строежи II-ра категория, всички групи, като обектът на строеж съгласно условията на възложителя е IV-та група, II-ра категория.
4. Валидна застраховка за професионална отговорност за вреди, причинени на други участници в строителството, за I-ва категория строежи, като обектът на строеж е III-та категория.
5. Регистрация в Централен професионален регистър на строителя за I-ва група, IV-та категория строеж, а чуждестранните лица – документ съгласно законодателството на държавата, в която са установени за II-ра категория строежи.

Изискването е различно за икономическите оператори съобразно държавата, в която са установени. Изискването към чуждестранните лица за строежи от II-ра категория не е необходимо за изпълнение на поръчка, чиито обект е IV-та категория.

При всички изброени примери възложителят е изискал категория и/или група строежи, която не съответства на изискуемата/ необходимата за изпълнение на строителството.

II.5. Други ограничения във връзка с правоспособността

Участниците трябва да бъдат оторизирани от производителите на предлаганите медицински изделия за участие в настоящата обществена поръчка.

Възложителят е ограничил правото на икономическите оператори да ползват оторизация за доставка на оборудването по принцип.

НАСОКИ ЗА ИЗБЯГВАНЕ НА НАРУШЕНИЯТА ПО Т.II

За да избегне изброените по-горе отклонения, възложителят следва:

- да формулира изисквания, които са пряко свързани с предмета на обществената поръчка. Ако съответното разрешително/ лиценз/ регистрация не са необходими, за да бъдат законосъобразно изпълнени дейностите от предмета на поръчката, възложителят няма право да изисква представянето им;
- да не формулира изисквания относно правоспособността на участниците, които могат да бъдат изпълнени само от участниците, определени за изпълнители – когато разрешението/ лиценза /регистрацията се издават за конкретната дейност, която ще се изпълнява в резултат на договора за обществена поръчка, възложителят няма правно

основание да изисква от участниците при подаване на офертите им да разполагат с тези документи, тъй като е невъзможно издаването им по принцип;

- да не формулира изисквания за получаване на разрешително/ лиценз/ регистрация от участника, определен за изпълнител, в срокове и/или при условия, които не съответстват на правно установените изисквания за това;
- да формулира изисквания, които съответстват на изискванията за изпълнение на поръчката, като например:
 - ✓ при строеж IV-та група, II-ра категория съгласно разрешението за строеж или др. документ при възложителя (инвестиционни/ работни планове и т.н.) изискването относно правоспособността на участниците следва да е участникът да докаже, че има право да изпълнява IV-та група, II-ра категория строежи;
 - ✓ при строеж III-та категория съгласно разрешението за строеж или др. документ при възложителя (инвестиционни/ работни планове и т.н.) изискването за застраховка за професионална отговорност следва да е участникът да докаже, че е застраховал професионалната си отговорност за строежи III-та категория;
- да формулира изискване за оторизация от производителя при поръчки за доставка/услуги по принцип, без да изисква същата да е за конкретната процедура.

III. ИЗИСКВАНИЯ, ВОДЕЩИ ДО НЕРАВНО ТРЕТИРАНЕ НА РАЗЛИЧНИТЕ ВИДОВЕ УЧАСТНИЦИ

1. Общият оборот на участника, за последните три финансови години трябва да бъде не по-малко от: 1 000 000 лв. Общият оборот на участника, за последните три финансови години, реализиран в резултат от изпълнението на сходни с обекта на поръчката дейности, трябва да бъде не по-малко от: 400 000 лв. В случай на участници обединения изискванията се отнасят за всеки от партньорите в обединението.

Изискванията са в нарушение на чл. 25, ал. 5, във вр. с чл. 2, ал. 1, т. 3 и чл. 9 от ЗОП, тъй като с тях се поставят различни изисквания относно годността на различните видове участници - физически и юридически лица и обединения от тях, което от една страна ограничава участието на лицата в процедурата, а от друга страна нарушава принципите за равно третиране и недопускане на дискриминация на различни видове участници по чл. 2, ал. 1, т. 3 от ЗОП.

2. Всеки участник в обединението следва да покрива поне 33% от изискванията за общ и специализиран оборот за последните три години, а водещият член на обединението да покрива не по-малко от 67 % от това изискване.

Възложителят неправомерно е ограничил участието на лица в процедурата, като е ограничил правото на участници обединения-неперсонифицирани дружества сами да договарят условията по между си, във връзка с участието им в процедурата. По този начин възложителят поставя различни изисквания относно годността на различните видове участници - физически и юридически лица и обединения от тях.

3. Участникът да има изпълнен обем строително-монтажни работи за всяка от последните три години не по-малко от 740 000 /седемстотин и четиридесет хиляди/ лева. При участие на обединение, изпълненият минимален обем от строително-монтажни работи за всяка от

последните три години също на водещия партньор в обединението трябва да е не по-малко от 518 000 (петстотин и осемнадесет хиляди) лева.

С посоченото изискване възложителят поставя различни изисквания относно годността на различните видове участници - физически и юридически лица и обединения от тях, което от една страна ограничава участието на лицата в процедурата, а от друга страна нарушава принципите за равно третиране и недопускане на дискриминация на различни видове участници по чл. 2, ал. 1, т. 3 от ЗОП.

4. При обединение, водещият партньор трябва да има извършени СМР през последните 3 г. с общ обем минимум 1 000 000 лв. Участниците, които не са обединения, трябва да докажат, че имат общо извършени СМР през последните 3 г. с общ обем минимум 1 000 000 лв.

Изискването за реализиран оборот се отнася до един от участниците в обединението, а не към цялото обединение. Следователно оборотът на обединението, трябва да надхвърля изискуемия за другите видове участници минимум. По този начин се обезсмисля правото на лицата да обединяват усилията си, за да участват в процедурата за възлагане на обществена поръчка. Поставени са различни критерии за подбор към различните видове участници (обединенията и тези, които не са обединения), тъй като се изисква един от членовете на обединението, а не всички като цяло да е реализирал специфичния оборот.

5. Изискването е за оборот от извършени дейности с предмет, подобен на предмета на обществената поръчка - упражняване на строителен надзор и упражняване на контрол при изпълнение на СМР през последните 3 /три/ години, в размер на не по-малко от:

- 111 000 лв. за обособена позиция № 1;
- 26 700 лв. за обособена позиция № 2;
- 78 000 лв. за обособена позиция № 3.

В случаи на обединение, за водещия член в обединението посочените по-горе суми да са в размер на не по-малко от 70%.

Възложителят е формулирал различни изисквания относно участниците физически и юридически лица, и участниците обединения, които не са регистрирани като юридически лица, т.е. възложителят не третира равно различните видове участници по чл. 9 от ЗОП.

НАСОКИ ЗА ИЗБЯГВАНЕ НА НАРУШЕНИЯТА ПО Т.Ш

За да избегне изброените по-горе отклонения, възложителят следва да не формулира специфични изисквания относно участниците обединения.

IV. НЕПРОПОРЦИОНАЛНИ ИЗИСКВАНИЯ ОТНОСНО ИКОНОМИЧЕСКОТО И ФИНАНСОВО СЪСТОЯНИЕ НА УЧАСТНИЦИТЕ

1. Участниците да са реализирали оборот от осъществяване на услуги по извършване на независим финансов одит за последните 3 (три) финансови години - 2009, 2010, 2011 г. - не по-малко от 80 000 лв.

Финансовите отчети и дейността на Община Х, включително изпълнението на проекти, финансирани със средства от ЕС, не подлежат на независим финансов одит от регистрирани одитори по смисъла на ЗНФО, т.е. изискването за специфичен оборот не е свързано с предмета на поръчката.

2. Участниците да разполагат със свободни средства по кредитна линия или свободен финансов ресурс за финансиране на дейностите в размер на не по-малко от 20% от стойността на ценовото им предложение.

Комисията за оценка на офертите не би могла да прецени дали критерият е изпълнен, ако не е запозната със съответното ценово предложение.

3. Участниците да имат реализиран годишен оборот 50 000,00 лв. за всяка от последните 3 /три/ финансови години.

Изискването за реализиран оборот се отнася до всяка една от последните три години, а не до последните три години като цяло.

Възложителят е ограничил участието на лица в процедурата, реализирали общ оборот за последните три години в размер по-голям или равен на 150 000 лв., в съотношение различно от 50 000 лв. за всяка една от трите години.

4. Участниците да представят информация за оборота от строителни дейности, сходни с предмета на поръчката, изпълнени през последните 5 години.

Поставеното условие е незаконосъобразно по отношение на референтния период, като е изискуема информация за период от 5 г. вместо законоустановеният период от 3 г.

5. Участниците да са реализирали оборот в размер не по-малък от 900 000 (деветстотин хиляди) лв. без ДДС общо за последните 3 (три) години от дейности, сходни на настоящата поръчка.

Общата прогнозна стойност на поръчката е 275 000 лв. без ДДС, а по обособените позиции съответно: 150 000 лв. без ДДС; 75 000 лв. без ДДС и 75 000 лв. без ДДС.

В процедурата може да се участва за една или повече обособени позиции по преценка на участниците.

Изискването за специфичен оборот надвишава повече от три пъти общата прогнозна стойност на поръчката (3,27) и съответно за обособените позиции - № 1 - 6 пъти; № 2 и № 3 - 12 пъти. Формулираното изискване не отчита възможността участниците да подават оферти за една или за две обособени позиции. Изискването за специфичен оборот надвишава повече от три пъти общата прогнозна стойност на поръчката (3,27) и съответно за обособените позиции - № 1 - 6 пъти; № 2 и № 3 - 12 пъти. Формулираното изискване не отчита възможността участниците да подават оферти за една или за две

обособени позиции. Изискването за специфичен оборот е необосновано завишено и не съответства на стойността и количеството на обществената поръчка, включително на всяка една от обособените позиции.

НАСОКИ ЗА ИЗБЯГВАНЕ НА НАРУШЕНИЯТА ПО Т.IV

За да избегне изброените по-горе отклонения, възложителят следва да:

- формулира изискванията за специфичен оборот, като определя за източник на оборота дейност, която съответства на предмета на обществената поръчка;
- формулира изискването за свободен финансов ресурс като определена сума;
- определи изискванията за оборот (общ и/или специфичен) като глобална сума за тригодишния период, а не за всяка година по отделно;
- определи като референтен период на изискванията за оборот (общ и/или специфичен) последните приключили три финансови години;
- при поръчки с обособени позиции в предмета си да формулира изисквания за икономическо и финансово състояние (общ и/или специфичен оборот, свободен финансов ресурс) за всяка отделна обособена позиция, за да може същите да са пропорционални на прогнозната стойност на обособените позиции.

V. НЕПРОПОРЦИОНАЛНИ ИЗИСКВАНИЯТА ОТНОСНО ТЕХНИЧЕСКИТЕ ВЪЗМОЖНОСТИ НА УЧАСТНИЦИТЕ

V.1. Относно опита на участниците

1. Участникът да е изпълнил успешно поне 10 (десет) договора за извършване на одитна дейност.

Броят на договорите не отговаря на целта на изискването да се установи дали икономическият оператор е изпълнил в миналото качествено подобни дейности.

2. При поръчка за строителство участникът да е изпълнил най-малко 1 договор за строителство, сходно с възлаганата обществена поръчка, като всеки договор, посочен в декларацията трябва да бъде придружен от препоръка за добро изпълнение; разрешение за строеж; разрешение за ползване/Удостоверение за въвеждане в експлоатация.

Изискването сходният обект да е въведен в експлоатация необосновано ограничава участието на лицата в процедурата, тъй като строителят предава обекта на възложителя, ведно със строителните книжа, при съставяне на акт образец № 15, с което неговите ангажименти по договора за строителство приключват. Съгласно приложимото законодателство строителят не взема участие в процедурите по въвеждане в експлоатация и издаване на разрешение за ползване – той не е адресат на издадените документи и не разполага с тях.

3. В поръчка за услуга с предмет организация на събития и наемането на зали, презентационна техника и кафе паузи, възложителят е поставил изискването към участниците за минимум 3 изпълнени договори с предмет предоставяне услуги по проекти, финансирани от фондовете на ЕС.

Източникът на финансиране не променя характера на дейностите по организиране на публични мероприятия. В тази връзка изискването не е свързано с предмета и характера на поръчката.

4. В открита процедура по ЗОП с предмет осигуряване на самолетни билети за превоз по въздух на пътници и багаж при пътувания в чужбина участниците да са изпълнили минимум 3

договора, сходни с предмета на настоящата поръчка, през последните 3 години (2010 г, 2011 г. и 2012 г.), със срок на изпълнение минимум една година.

Срокът за изпълнение на договора не указва обема от изпълнени дейности с оглед на това е неотнормисан за преценката дали икономическият оператор има опит в изпълнението на подобни дейности. Референтният период за придобиване на опита е от 3/5 години от подаване на офертата, а не календарни години.

5. При поръчка за строителство с предмет рехабилитация на железопътна инфраструктура участникът да е изпълнил успешно завършени проекти от същото естество/сложност като обекта на поръчката, или строителство на нови жп линии през последните 5 години, като поне един от тези проекти да е с разгъната линейна дължина не по-малко от 80 km, скорост мин. 130 км/ч. и мин. стойност 100 млн. лв.

Стойността на проекта в комбинация с характеристиките, на които следва да отговаря, необосновано ограничава участието на лицата в процедурата, защото същата е без значение за това дали опитът на икономическия оператор е сходен на поръчката, която се възлага.

6. При поръчка с предмет доставка и монтаж на транспортно съоръжение участниците следва да имат сертификат SA 8000:2008 или еквивалентен за социална отговорност.

Сертификатът не е необходим за изпълнението на дейностите от предмета на поръчката, следователно същият не е съобразен с предмета и характера на поръчката.

НАСОКИ ЗА ИЗБЯГВАНЕ НА НАРУШЕНИЯТА ПО Т.V.1

За да избегне изброените по-горе отклонения, възложителят следва да:

- определи максимум 3 сходни строителства/ доставки или услуги (договори при отменения ред за възлагане).
- при определяне изискуемите документи за доказване на опита следва да се придържа стриктно към приложимото законодателство и да не изисква такива, които Законът за обществените поръчки изрично не допуска;
- при определяне на изискването за опит да не обвързва същият с източника на финансиране, с изпълнението на обществена поръчка или изпълнението на програма/и или проект/и.
- при определяне на изискването за опит сходните дейности да се индивидуализират с важни, съществени характеристики на предмета на поръчката, с изключение на стойност, например правилната формулировка може да бъде:
 - ✓ при поръчки за организиране на обучения – брой организирани обучения за брой лица;
 - ✓ при поръчки за строителство – дължина, както и други характеристики на пътя/ ВиК мрежата, екв. ж. за ПСОВ, включително други важни елементи на ПСОВ и др.; дължина на железопътната мрежа, включително други важни нейни характеристики;
 - ✓ при поръчки за строителен надзор – обектът, по отношение на който следва да е изпълнена дейността по строителен надзор и др. подходящи.

V.2. Относно техническото оборудване на участниците

1. При поръчка за инженеринг участникът трябва да докаже, че разполага с минимално оборудване, сред което е Виброплата с тегло 450-650 кг или вибровалък с шиповиден бандаж с тегло 1,2-1,4 т - 2 бр.; Потапяща помпа Q=6-12 л/с и H=8-15 м - 1 бр. и др. Определеният набор от строително оборудване, транспортни средства и механизация е специфицирано в тесни граници (напр. потапяща помпа Q=6-12 л/с и H=8-15 м - 1 бр.).

На етап идеен проект, при който е специфицирана обществената поръчка за инженеринг, е необичайно посочване на строителната техника с подобна детайлизация на брой и вид оборудване. Строителната техника се детайлизира на следващия етап от проектирането, а именно при изготвяне на работен проект и конкретно на част РПОИС (организация и изпълнение на строителството). Следователно предвид предмета и характера на договора (инженеринг), изискването е прекомерно и несъобразено със същия.

2. Участникът следва да има/е осигурил ползването на оторизиран от производителя сервиз в гр. София, с необходимия капацитет и кадрова обезпеченост за комплексно гаранционно и извънгаранционно поддържане на автобусите в обема на поръчката, включително и за ремонт на основните им агрегати и системи, при подаване на офертата.

Изискването за наличие на оторизиран от производителя сервиз в гр. София към датата на подаване на оферти, а не като условие за изпълнение на договора, е дискриминационно, тъй като поставя оферентите, които вече имат достъп до изискваната база в съответното място, в по-благоприятно положение спрямо останалите оференти.

3. Участникът да разполага с поне един офис за продажба на самолетни билети на територията на гр. София, Република България, с посочен адрес, стационарен и мобилен телефон за връзка. Предвидено е доставката на билетите да се прави по електронен път.

Изискването за наличие на офис за продажба в гр. София, е дискриминационно, тъй като не е съобразен с предмета и характера на поръчката – местоположението на офиса е без значение за изпълнение на доставките, тъй като същите се изпълняват електронно.

4. Участникът да притежава най-малко 1 самостоятелен офис на територията на съответния район.

5. Участникът да разполага с поне един офис за продажба на самолетни билети на територията на гр. София, Република България, с посочен адрес, стационарен и мобилен телефон за връзка.

6. Участникът да има/да е осигурил ползването на оторизиран от производителя сервиз в гр. София, за комплексно гаранционно и извънгаранционно поддържане. Доказателствата за това се описват и прилагат към техническото предложение на участника, като те могат да бъдат: оторизационни писма, договори, извлечения от договори и други подобни документи, които удостоверяват, че сервизът е оторизиран от производителя, както и че участникът е осигурил такъв сервиз.

7. За всички предлагани апарати и системи да има осигурена сервизна база на територията на РБ, надлежно оторизирана от производителя или упълномощен негов представител и сертифицирана по стандарт ISO 9001:2008 или еквивалентен.

При изброените примери в т. 4-7 възложителят е определил териториално местоположението на техническото оборудване към момента на подаване на офертата, а не като условие за изпълнение на поръчката.

НАСОКИ ЗА ИЗБЯГВАНЕ НА НАРУШЕНИЯТА ПО Т.V.2

За да избегне изброените по-горе отклонения, възложителят следва да:

- прецени дали е необходимо да изисква доказване наличието на техническо оборудване при подаване на офертата или да насочи изискванията си в тази връзка само към участника, определен за изпълнител;
- изисква такова оборудване, което е необходимо за изпълнение на поръчката;
- при поръчки за строителство изискванията към оборудването да не са насочени към техническите му характеристики, а към неговата производителност;
- изискването за местоположението на оборудването да се формулира само ако е необходима за изпълнението на поръчката и само към участника, определен за изпълнител.

VI. НЕПРОПОРЦИОНАЛНИ ИЗИСКВАНИЯ ОТНОСНО ПРОФЕСИОНАЛНАТА КВАЛИФИКАЦИЯ НА УЧАСТНИЦИТЕ

VI.1. Относно вида на професионалната квалификация на експертите

1. При поръчка за строителство техническият ръководител да е строителен инженер с образователна степен "магистър".

Съгласно чл. 163а, ал. 4 от Закона за устройство на територията, техническият ръководител на обектите от всички категории може да бъде строителен инженер или строителен техник, т.е. законодателят не е въвел изрично изискване за висше образование с конкретно придобита образователна степен "бакалавър" или "магистър" за заемане на длъжността "технически ръководител".

2. При поръчка за хотелско настаняване и логистика експерт логистика и експерт IT специалист следва да имат висше образование в дадена област с образователно-квалификационна степен „магистър“ или еквивалентна, придобита в чужбина.

И за двамата експерти изискването за образователна степен магистър не е пропорционално на определените в техническото задание задължения за тези експерти и е прекомерно спрямо тях. Предвидените за изпълнение дейности по договора за обществена поръчка могат да бъдат изпълнени качествено и от лица, които притежават висше образование с по-ниска образователно-квалификационна степен.

НАСОКИ ЗА ИЗБЯГВАНЕ НА НАРУШЕНИЯТА ПО Т.VI.1

За да избегне изброените по-горе отклонения, възложителят следва да:

- се вземе предвид приложимото законодателство и/или обичайните практики в съответната сфера;
- се съобрази изискването за професионална квалификация и/или правоспособност със задачите/функциите, които е предвидено да изпълнява експерта при реализиране на договора за обществена поръчка.

VI.2. Относно вида на опита на експертите

1. При поръчка за осъществяване на строителен надзор на ВиК мрежа и ПСОВ изискването е ръководителят на екипа, главният инженер и зам. главният инженер да имат цялостен опит не по-малко от 8 години в областта на опазване на околната среда във водния сектор.

Изискването за опит в областта на опазване на околната среда във водния сектор не е свързано с предмета на поръчката и поради това има ограничителен характер.

2. При поръчка за услуга по координиране на проект в отрасъл ВиК към ключов експерт е налице изискване за специфичен професионален опит в областта на предмета на поръчката - не по-малко от 4 години; под област на предмета на поръчката следва да се разбира консултиране и координиране на международни проекти.

Изискването за специфичен опит с предмет консултиране и координиране на международни проекти не е съобразено и с предмета, обема и сложността на поръчката, тъй като поръчката е с предмет извършване на дейности по координиране на проект, съфинансиран по ОПОС. Изпълнението на договора няма международен характер, тъй като възложителят е местно лице. Договорът за БФП, във връзка с който се възлага поръчката, също няма характера на международен договор, тъй като страните по него също са местни лица. В описанието на предмета на поръчката също липсва международен елемент на някоя от дейностите.

3. При поръчка за одит на проект експертът следва да е дипломиран експерт счетоводител (ДЕС) с опит в областта на одита в публичния сектор и да има най-малко 5 (пет) години професионален опит в областта на одита в публичния сектор.

Предметът на обществената поръчка не е за извършване на независим финансов одит по смисъла на ЗНФО и ЗСч. Следователно изискването ключовите експерти да са дипломирани експерт-счетоводители не е съобразено и не съответства на предмета и сложността на обществената поръчка.

Одитът представлява изпълнение на проверки, включващи действията по събиране и анализиране на финансова и нефинансова информация за оценка на управлението на средства и дейности и на отчетността в одитирания обект с цел подобряването им. Характерът на одитните процедури независимо дали се осъществяват в частния или в публичния сектор, е еднакъв. В тази връзка ограничението опитът да е придобит от одитна дейност, осъществена в публичния сектор, е необосновано.

4. Експертът юрист следва да има минимум 3 години опит в осъществяването на одит и/или управление и/или юридически консултации по програми, съфинансирани със средства от ЕС, опит в прилагането на Закона за обществените поръчки, съфинансирани със средства от СКФ на ЕС.

Посоченото изискване е ограничително по отношение на експерти, извършвали одиторски, управленски или юридически услуги по договор за услуги, които не са финансирани със средствата на ЕС, както и по отношение на експерти, имащи опит в прилагането на Закона за обществените поръчки, за поръчки, които не са съфинансирани със средства от СКФ на ЕС/ЕСИФ/друг точно определен източник. Източникът на финансиране на одитираните процеси и/или отчети не оказва влияние върху качеството и адекватността на одиторските процедури и заключения и юридическите услуги. Правилата за възлагане на обществени поръчки по ЗОП са еднакви независимо от източника на финансиране.

НАСОКИ ЗА ИЗБЯГВАНЕ НА НАРУШЕНИЯТА ПО Т.VI.2

За да избегне изброените по-горе отклонения, възложителят следва да:

- видът на опита следва да съответства на задълженията/ отговорностите/ дейностите, които експертът ще изпълнява в рамките на договора за обществена поръчка. Например:
 - ✓ при поръчки за одит на проект – експертът следва да извършвал одити;
 - ✓ при поръчки за строителство на ПСОВ – експертът в зависимост от задачата, която ще изпълнява, трябва да има опит като ръководител на обект за ПСОВ;
- не обвързва опита на експертите с източника на финансиране, с изпълнението на обществена поръчка или изпълнението на програма/и или проект/и.

VI.3. Относно продължителността на опита на експертите

1. Ръководителят на екипа следва да има:

- общ професионален опит - минимум 10 години;
- специфичен професионален опит - минимум 7 години управленски опит, придобит в публичния, частния или неправителствения сектор;
- минимум 5 години опит в управлението и/или изпълнението на проекти/договори, финансирани със средства от програми, съфинансирани от фондовете на Европейския съюз и/или друго национално и/или чуждестранно финансиране в областта на човешките ресурси.

Изискванията към общия и специфичния професионален опит на ръководителя на екипа за 10 години общ професионален опит, 7 години управленски опит и 5 години опит в управлението или изпълнението на проекти/договори в областта на човешките ресурси в съвкупността си са завишени и ограничителни.

2. Всеки от предложените експерти да има минимум две години опит от последните три години, като агент по продажба на самолетни билети.

Същото необосновано ограничава участието на експерти, респ. на участници, които притежават необходимия професионален опит от 2 години, но опитът не е натрупан в посочения диапазон от последните три години.

Предметът на поръчката не предполага динамична промяна в изискванията за изпълнение на дейността по продажба на самолетни билети, а самото изискване по чл. 51, ал. 1, т. 1 от ЗОП за реализирани доставки или услуги през последните три години се отнася за опита на участника, но не е приложимо за професионалният опит на предлаганите от участника експерти.

3. При поръчки за проектиране главният проектант и проектанта следва да имат минимален професионален опит в изготвянето на работни инвестиционни проекти в област изграждане и/или реконструкция на ПСОВ - 10 г.

Посочената продължителност на изискуемия опит не е съобразена с нормативните изисквания за изпълнение на съответната дейност и с обичайната практика в съответната сфера. Дейностите, които ще бъдат изпълнявани от този експерт, могат да бъдат изпълнени от лица с по-малък опит, без това да се отрази на качеството на изпълнение.

Също така формулираното от възложителя изискване за години опит не подлежи на доказване, тъй като не съществуват документи, които да удостоверяват подобни факти – 10 г. опит в изготвянето на работни инвестиционни проекти в област изграждане и/или реконструкция на ПСОВ. Изискването се явява неясно за потенциалните участници в процедурата, тъй като те не могат да бъдат наясно какви доказателства трябва да представят, за да докажат удовлетворяване на поставеното от възложителя изискване.

НАСОКИ ЗА ИЗБЯГВАНЕ НА НАРУШЕНИЯТА ПО Т.VI.3

За да избегне изброените по-горе отклонения, възложителят следва да:

- се съобразява с вида и характера на предвидените за изпълнение дейности и с правно установени изисквания и/или обичайни практики на съответната сфера;
- при определяне продължителността на опита следва да се има предвид дали същата е доказуема и изпълнима, т.е. лицата каква длъжност следва да заемат, за да изпълнят подобни дейности. В случай, че обичайно опитът не е свързан със заемането на определена длъжност, възложителят следва да измери опита с минимален брой проекти, услуги, дейности, а не с години изпълнение. Например:
 - ✓ не е правилно „10 години опит в проектиране на ПСОВ“, а коректната формулировка може да бъде: „участие в 3 проекта за проектиране на ПСОВ“;
 - ✓ не е правилно „5 години опит в разработване на обучителни програми“, а коректната формулировка може да бъде: „разработване на 3 обучителни програми“;
 - ✓ не е правилно „7 години анализи по определена тема“, а коректната формулировка може да бъде: „изпълнение на 3 анализа по определена тема“.

VI.4. Изискване за спазване на национални регулаторни режими относно експертите при подаване на оферта

1. Възложителят е поставил изискване към всички лица от инженерно-техническия персонал за осигуряване на техническото ръководство при изпълнение на строителството да отговарят на изискванията на чл. 163а ЗУТ. Съгласно посочената норма строителят е длъжен да назначи по трудов договор технически правоспособни лица, които да извършват техническо ръководство на строежите.

Видно от изложеното, възложителят изисква при подаване на офертата експертите, които са предложени в ръководния екип за изпълнението на обществената поръчка, да са назначени на трудов договор, без да имат интерес от това, тъй като липсва сигурност, че участниците ще бъдат определени за изпълнители.

2. Съгласно т. III.2.3/6 от обявлението за обществена поръчка "всички предложени експерти (ключови и неключови) трябва да са част от заверения списък към лиценза за упражняване на строителен надзор на консултанта".

Следователно участникът следва да докаже годността си само с експерти, които е ползвал като такива за издаване на лиценза, с който доказва правото си да осъществява дейността по строителен надзор. Изискването е ограничително, тъй като лицензът може да е получен от икономическия оператор много преди обявяването на поръчката.

НАСОКИ ЗА ИЗБЯГВАНЕ НА НАРУШЕНИЯТА ПО Т.VI.4

За да избегне изброените по-горе отклонения, възложителят следва изрично да предоставя възможност за експерти, упражняващи професията си извън Република България, да докажат правоспособността си с еквивалентни документи от държавата, в която са установени.

VII. НЕОБОСНОВАНИ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРИ ПОЛЗВАНЕ РЕСУРСИТЕ НА ДРУГИ ФИЗИЧЕСКИ И/ИЛИ ЮРИДИЧЕСКИ ЛИЦА

VII.1. Относно наличието на свободен финансов ресурс

1. Участникът да представи удостоверение от банка за достъп до кредитна линия или друга приемлива форма на разполагаеми средства в размер не по-малък от 30% от прогнозната стойност за всяка обособена позиция, за която участва.

Изискването се доказва с удостоверение от банка за достъп до гарантирана неотменима кредитна линия на участника, издадено не по-рано от 1 (един) месец преди крайния срок за подаване на офертите в настоящата процедура. Възложителят е отбелязал, че ще приеме всеки друг документ, издаден от банка, доказващ по недвусмислен начин, че участникът ще разполага с тези средства за периода на изпълнение на настоящата обществена поръчка.

2. Възложителят е изискал участниците да разполагат със собствени финансови средства, респективно да имат достъп до кредитни линии в размер на 40% от обявената прогнозна стойност на всяка отделно обособена позиция. Изискването се доказва с удостоверение от банкова институция за налични собствени финансови средства, респективно за достъп до кредитни линии.

3. Възложителят е изискал участниците да притежават финансов ресурс за изпълнение на поръчката в размер не по-малък от 400 000,00 лева в една от следните форми – собствени финансови средства или достъп до кредитна/и/ линия/и/.

За доказване изпълнението на това изискване възложителят е изискал представянето на надлежни счетоводни документи, оформени съгласно приложимото законодателство, от които да е видно наличието на собствени средства или гаранционно писмо от местна и/или чуждестранна банка, в което банката декларира, че ще предостави кредит на участника за настоящата поръчка в необходимия размер.

VII.2. Относно техническото оборудване

1. За всяка машина и/или оборудване, посочени в списъка - декларация за техническото оборудване, с което разполага участникът, са изискуеми документ за собственост/ валиден договор за финансов лизинг и/или фактури за закупуване, валиден договор за наем. В случай, че част от оборудването е под наем, договорът за наем да е със срок на действие не по-кратък от предложението с офертата срок за изпълнение, да индивидуализира ясно машината/оборудването, което се предоставя под наем и да не съдържа уговорки относно предоставянето на оборудването.

2. В случай, че част от оборудването е под наем, договорът следва да е със срок на действие не по-рано от две години след крайния срок за подаване на офертите, да индивидуализира ясно машината/оборудването, което се предоставя под наем и да не съдържа уговорки относно предоставянето на оборудването, договори под условия, декларации и др.

3. Участникът да разполага с налична (собствена или под наем) строителна техника, съгласно посоченото в техническите спецификации. Доказва се със списък-декларация за техническото оборудване, придружен от документи за собственост/валиден договор за финансов лизинг или валиден договор за наем на всяка една машина/оборудване, включени в списъка. В случай, че част от оборудването е под наем, договорът да е със срок на действие не по-рано от 31 март 2015 г., да индивидуализира ясно машината/оборудването, което се предоставя под наем и да не съдържа уговорки относно предоставянето на оборудването.

4. Участниците да представят декларация за собствена, или наета механизация и декларация за собствена или наета техника. Доказва се със снимков материал, фактури и счетоводни документи, договори.

5. Декларация за техническото оборудване, с което разполага участникът, като тя трябва да бъде придружена с документи, доказващи собствеността на оборудването, механизацията и техниката или договори за лизинг, наем и др.

VII.3. Относно екипа за изпълнение на поръчката

1. Екипът за изпълнение на дейностите по договора да включва експерти, които да са сключили трудов или граждански договор със съответния участник.

2. Всички предложени експерти (ключови и неключови) трябва да са част от заверения списък към лиценза за упражняване на строителен надзор на консултанта.

3. Експертите от екипа на участника да са вписани в основния или разширения списък по Наредбата за условията и реда за издаване на лицензи на консултанти за оценяване на съответствието на инвестиционните проекти и/или упражняване на строителен надзор.

4. Всички лица от инженерно-техническия персонал за осигуряване на техническото ръководство при изпълнение на строителството да отговарят на изискванията на чл.163а ЗУТ. Съгласно посочената норма строителят е длъжен да назначи по трудов договор технически правоспособни лица, които да извършват техническо ръководство на строежите.

5. Участникът да представи доказателство, че ръководителят на екипа е работил през последната една година до момента на подаване на офертата на постоянен трудов договор към него.

6. Списък на инженерно-техническия екип, който ще участва в изпълнението на строителството с ключови експерти, назначени на трудов договор или привлечен по граждански договор.

При всички изброени примери възложителят определил вида на отношенията между участника и лицето, предоставящо ресурса:

- кредит – при свободния финансов ресурс;

- собственост, договори за наем или лизинг – при техническото оборудване;

- трудови или граждански договори – при екипа за изпълнение на поръчката.

Възложителят е ограничил правото на участниците да докажат годността си, като се позоват на ресурсите/ капацитета на други физически или юридически лица, които ще използват при изпълнение на поръчката.

НАСОКИ ЗА ИЗБЯГВАНЕ НА НАРУШЕНИЯТА ПО Т.VII

За да избегне изброените по-горе отклонения, възложителят следва да не поставя изисквания за вида на отношенията между кандидата/участника и лицата, предоставящи капацитета си.

VIII. ФИНАНСОВО ВЛИЯНИЕ

Съгласно т. 9 и т. 10 от Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки (приети с Решение на ЕК от 19.12.2013 г.) финансовото влияние на нарушенията за ограничителни изисквания е 25 %, 10 % или 5 % от разходите по засегнатия договор, като конкретната финансова корекция зависи обикновено от следните обстоятелства:

- дали прогнозната стойност на поръчката попада под/над праговете на европейските директиви за обществени поръчки – за поръчки под праговете на директивата най-високият процент финансова корекция е 10 %;
- броят на получените оферти – наличието на конкуренция при възлагането на обществената поръчка е основание за намаляване на финансовата корекция;
- дали ограничението се отнася до кандидатите/ участниците или експертите от екипа за изпълнение на поръчката – ако необоснованото ограничение касае експертите от екипа за изпълнение на поръчката, нарушението има ограничено влияние върху конкуренцията, т.е. може да се определи по-ниска финансова корекция.