

**Обобщение на
основни и специфични грешки, установени при
контрола чрез случаен избор**

Контролът чрез случаен избор (КСИ) е регламентиран в чл. 229, ал. 1, т. 2 от Закона за обществените поръчки (ЗОП) като една от формите на методическа помощ за възложителите, осъществявана от Агенцията по обществени поръчки (АОП). Извършването му не цели налагане на санкции, а предоставяне на препоръки и указания, които да подпомогнат правилното прилагане на законодателството в областта на обществените поръчки.

КСИ се осъществява върху процедури за обществени поръчки, чието откриване се оповестява чрез публикуване на обявление в Регистъра на обществените поръчки. Реализира се на два етапа – преди и след стартиране на възлагането. На първия етап се преглеждат проектите на решението и обявлението, с които се оповестява откриването на процедурата, техническите спецификации за изпълнение на договора, както и методиката за оценка на офертите, когато е приложимо. При втората проверка обект на разглеждане са същите документи, но одобрени от възложителя с решението за откриване на процедурата. При „публично състезание“ и „ускорени“ процедури КСИ приключва на първи етап. За резултатите от проверките АОП изготвя становища с констатации и препоръки за отстраняване на установените пропуски.

Проверяваните от АОП процедури на КСИ се определят чрез случаен избор, по методика, отчитаща нивото на риск. Използва се специален софтуер – Система за случаен избор (ССИ), който се базира на генератор на случайни числа, т.е. изборът на процедури се осъществява без човешка намеса.

През последните 12 месеца, от 01.12.2020 г. до 30.11.2021 г., в АОП са разгледани проектите на документи за 263 процедури. При повечето от тях са констатирани пропуски или несъответствия с разпоредбите на ЗОП. Само в единични случаи (под 1% от проверените проекти на документи) не са установени грешки.

Настоящият доклад синтезира резултатите от първи етап на КСИ, осъществен през посочения период. Обобщението показва, че основните грешки, които допускат възложителите в съответните проверявани документи, са свързани с:

I. В решението за откриване*1.1. Липса на мотиви за неразделяне на предмета на обособени позиции*

Разпоредбата на чл. 46, ал. 1 от ЗОП изисква при подготовката за възлагане на обществена поръчка възложителят да прецени възможността за

разделянето ѝ на обособени позиции. Когато реши, че разделянето не е целесъобразно, той е задължен да посочи причините за това в решението за откриване на процедурата. В рамките на КСИ се установява неправилно прилагане на посочената норма. Често възложителите излагат неточни, непълни и/или формални мотиви относно невъзможността да разделят предмета на поръчката на обособени позиции. Напр.:

- В решението за откриване, в полето, предназначено за тази информация, попълват „не е приложимо“, „предметът на поръчката не позволява разделяне“, „дейността и предметът нямат разнороден характер“ или др. подобно, което не изяснява конкретните фактически причини. В описаните случаи практически липсват мотиви, тъй като от написаното не могат да се установят причините, поради които разделянето на обществената поръчка на обособени позиции е нецелесъобразно.
- В решението за откриване излагат доводи, които не се потвърждават или противоречат на останалата информация в него или в другите проверявани документи. Такива са случаите, при които възложителят твърди, че изпълнението от различни лица ще доведе до забавяне на строителството, затруднения при въвеждане в експлоатация на обекта, прекомерни технически трудности при реализацията, оскъпяване и др. Пояснява, че възлаганите дейности са взаимосвързани и взаимозависими, технологично и времево неделими или др., което предполага реализирането им от едно лице. Заедно с това от проверяваните документи се установява, че възлаганото строителство е в различни населени места. В описаните случаи не може да се изведе пречка всеки от обектите да се изпълнява самостоятелно (напр. ремонт на улици в няколко села), при което в резултат на обособяването на позиции може да осигури: по-голям брой участници в процедурата, следователно възможност за възлагане при икономически по-добри условия; по-бързо реализиране на отделните обекти, поради възможност за паралелна работа; по-добра и лесна организация и управление на ресурсите (хора, машини и материали) и т.н.

1.2. Механично обединяване на различни дейности в предмета на една процедура

Законосъобразното възлагане на няколко потребности с една процедура за обществена поръчка предполага предварителен анализ, при който да се установи дали между отделните дейности е налице систематична връзка. Преценката трябва да обхваща критерии, съобразени с конкретния случай, като те могат да се отнасят, напр. до това дали потенциалните изпълнители следва да отговарят на едни и същи изисквания, дали са необходими специалисти със сходен опит, дали може да се осигури конкуренция между заинтересованите лица, дали доставките са с идентично функционално предназначение и т.н. Потребности, чиято реализация е свързана с поставянето на различни изисквания към потенциалните изпълнители, с конкуренция между лица с различна професионална квалификация и др., осигуряващи възможност за

състезание между различен кръг заинтересовани лица, трябва да се разглеждат като предмет на отделни обществени поръчки, респ. всяка от тях да се възлага според собствената си стойност.

При част от проверените случаи се установява, че с една процедура (с или без обособени позиции) се възлагат разнородни предмети, които представляват интерес за различен кръг потенциални изпълнители. При такъв подход, включително когато специфичните дейности са отделени в самостоятелни позиции, „второстепенните“ „остават скрити“ зад дефинирания основен предмет на поръчката. Механичното обединяване на разнородни предмети в една процедура за обществена поръчка нарушава принципа за свободна конкуренция, тъй като не дава възможност заинтересованите лица да се състезават помежду си.

Следните случаи илюстрират допускането на тази специфична грешка:

- *осигуряване с една процедура на разнородни видове доставки – мебели, кухненско оборудване, фитнес уреди, музикални инструменти, компютри, носии и др.;*
Изброените артикули са предмет на дейност на различен кръг заинтересовани лица и обединяването им нарушава принципа на свободна конкуренция, доколкото ограничава участието в процедурата на потенциални изпълнители, специализирани само в една от тях.
- *строителство на сграда и услуга по упражняване на строителен надзор по време на строителството на същата сграда;*
Изпълнението и на двете дейности е необходимо за реализацията на строежа, но между тях не може да се обоснове систематична връзка, доколкото строителният надзор следва да осигури специализиран контрол при строителството и да гарантира безпроблемното въвеждане на сградата в експлоатация. С оглед на това се изисква изпълнителите да са различни. Те подлежат на различно правно регулиране, което предопределя и различни критерии за подбор към участниците: за годност/правоспособност за упражняване на професионална дейност (напр. регистрация в Централния професионален регистър на строителя (за строителството) и удостоверение от Дирекцията за национален строителен контрол (за строителния надзор); за икономическото и финансово състояние (различни застраховки „Професионална отговорност“); за техническите и професионални способности на екипа от експерти (с различно образование, опит и т.н.). Поради изложеното между заинтересованите от възлагането на строителния надзор и заинтересованите от възлагането на строителството практически липсва конкуренция.
- *изпълнение на строеж и осигуряване на доставки и/или услуги, които не са нужни за реализацията на строителството;*
Съгласно чл. 21, ал. 17 от ЗОП, при възлагане на строителство в предмета не следва да се включват доставки или услуги, които не са необходими за изпълнението му. Това означава, че доставки, които

няма да се влагат в строежа, макар да са свързани с осигуряване на функционирането му по предназначение (напр. доставка на челен товарач при строителство на депо за отпадъци; доставка на кухненско обзавеждане при строителство на сграда за детска градина и др.) не следва да се включват в процедурата, с която се избира строителят.

II. В обявлението, с което се оповестява откриването

II.1. Липса на част от минимално изискуемата информация

Обявленията, с които се оповестява откриването на процедурата, се изготвят по утвърдени образци. Приложимият за съответния случай се определя в зависимост от вида на възложителя, вида на процедурата и предмета на конкретната поръчка. В съответните приложения към ЗОП е посочена минималната информация, която трябва да се предостави, за да се осигури равнопоставеност на заинтересованите лица и прозрачност на условията за участие в процедурата по възлагане. Съдържанието на обявлението следва да е съобразено и с някои разпоредби на ЗОП и ППЗОП, уреждащи специфични случаи (напр. чл. 104, ал. 2, чл. 114 и чл. 181, ал. 2 от ЗОП, чл. 7 от ППЗОП и др.). Обявлението, с което се оповестява откриването, трябва накратко да изяснява основните характеристики на възлагания договор – естеството на дейностите, включени в предмета му, техния обем, мястото на реализация и др., както и условията за участие в процедурата по неговото възлагане – критериите за допустимост на участниците, показателите, по които се оценяват офертите и др. Предоставената информация следва да дава възможност заинтересованите лица да преценят дали имат интерес към поръчката и дали могат да отговорят на поставените от възложителя условия. При голяма част от проверените на КСИ проекти на документи се констатира, че възложителите пропускат да посочат в обявлението важни данни, напр. за:

- *естеството и/или обема на възлаганите дейности*

Такава грешка често се установява при процедури за услуги (напр. при разработване на софтуер), при които е относително трудно да се посочат точни количествени данни, или за доставки на множество различни артикули (напр. при храни). В първия случай възложителят обичайно не изяснява от колко потребители ще се ползва услугата и не предоставя никаква или почти никаква информация за нейния обем, а във втория обикновено е затруднен да групира видовете доставки (напр. пресни плодове, млечни продукти и т.н.) и да обобщи възлаганите количества, затова директно препраща към техническата спецификация, където стоките са изброени (вж. Приложение № 4, част Б, т. 7 към ЗОП). Констатирани са и случаи, при които не само от обявлението, но и от техническата спецификация не може да се установи какво се очаква от изпълнителя на договора. Напр. при поръчка за ремонт на автомобили и доставка на резервни части възложителят не изяснява броя на автомобилите, техния вид, годината на производство, тяхното техническо състояние и/или др. данни, от

които да се разберат видът и количеството на дейностите, които се очаква да реализира изпълнителят. От практиката във връзка с КСИ се извежда изводът, че възложителите се затрудняват да използват различни техники за възлагане като рамково споразумение напр. в случаите, когато ориентировъчният обем на предвидените дейности не може да се определи или характерът на дейностите е несигурен/непостоянен и зависи от реализирането на други предходни дейности или събития, напр. при възлагане на поддръжка на пътища или полагане на настилки с оглед реализиране на аварийно-възстановителни дейности. Рамковото споразумение в тези случаи гарантира икономически най-изгодно предложение за възложителя, особено когато е налице дълъг срок на възлагане и висока стойност на договора;

- *основанията за отстраняване на участник от процедурата*
Най-често допускането на тази грешка е свързано с чл. 55, ал. 1 от ЗОП. В разпоредбата са уредени основания за незадължително отстраняване на участниците. За да ги приложи в процедурата, възложителят е длъжен да ги посочи в обявлението, с което оповестява откриването на процедурата по възлагане (чл. 55, ал. 2 от ЗОП). При проверките на първи етап от КСИ се установява, че в някои случаи в документацията възложителят декларира, че възнамерява да приложи основания по чл. 55, ал. 1 от ЗОП, но в нарушение на чл. 55, ал. 2 от ЗОП пропуска да посочи това в обявлението. При други процедури в обявлението се съдържат записи, според които възложителят „може да отстрани от участие в процедурата ...“ при основанията по чл. 55, ал. 1 от ЗОП. Обсъжданият текст повтаря правната норма, но практически не изяснява дали възложителят ще я приложи. Често срещана грешка е да се предвижда основание за отстраняване по чл. 55, ал. 1, т. 2 от ЗОП, но в обявлението да липсва указание за коя професия или дейност се прилага то;
- *критерия за възлагане, показателите и относителните им тежести*
Констатира се случаи, при които в обявлението не е отбелязан критерият за възлагане. В предназначенията за целта поле на обявлението е маркирано, че „цената не е единственият критерий за възлагане и всички критерии са посочени само в документацията на обществената поръчка“, което е в нарушение на чл. 70, ал. 3 от ЗОП. При други процедури се установява, че изброените в обявлението показатели не изчерпват елементите, участващи в оценката. Обичайно възложителите посочват само общите показатели, напр. “техническа оценка” и “цена”, без да изясняват подпоказателите, които ги формират, както и относителните им тежести. По този начин участниците не могат да се ориентират кои предложения от офертата им подлежат на оценка;
- *гаранцията за изпълнение и/или възможността за получаване на аванс*

Много често възложителят не информира в обявлението, че изисква гаранция за обезпечаване изпълнението на договора и/или че предоставя възможност за авансово плащане срещу гаранция. Същевременно от техническата спецификация става ясно, че е поставил такива условия (чл. 111, ал. 4 от ЗОП). При част от проверените проекти на обявления информация за изискването на гаранции е налична в документа, но са допуснати неточности при определянето на техния размер. Някои възложители посочват гаранцията за изпълнение като процент от прогнозната стойност на поръчката или в абсолютна стойност, вместо като процент от стойността на договора. Друга специфична грешка е да изискват максималния размер на гаранцията за изпълнение – 5 на сто от стойността на договора (чл. 111, ал. 2 от ЗОП), като в т. ч. включват и предвидените в договора възможности за допълнително възлагане, които принципно може и да не се реализират. По отношение на гаранцията за авансово предоставените средства понякога възложителите пропускат да уточнят размера на възможния аванс, поради което размерът на гаранцията, която го обезпечава, също остава неясен.

II.2. Непредоставяне на задължителна информация при формулиране на опции

Опциите са клаузи в договора, които обхващат очакванията на възложителя за възлагане на допълнителни дейности или количества, без да го задължават да ги възложи. Съгласно чл. 21, ал. 1 от ЗОП прогнозната стойност на поръчката трябва да включва и стойността на опцията, а разпоредбата на чл. 5, ал. 2 от ППЗОП изисква в обявлението да се предостави описание на опцията, както и при възможност да се посочат нейният обем и стойност. Доколкото допълнителното възлагане се прилага при условията на чл. 116, ал. 1, т. 1 от ЗОП, то следва да е ясно, точно и недвусмислено дефинирано в договора (чл. 69, т. 6 от ППЗОП).

При осъществените проверки се установява, че възложителите изпитват затруднения при формулирането на опции и при попълване на изискваната от ЗОП и ППЗОП относима информация в обявлението. Следните примери илюстрират допусканите грешки:

- *в обявлението е отбелязано, че не се предвиждат опции, а в техническата спецификация са описани условия за удължаване на срока на договора при определени условия (напр. неусвоен финансов ресурс, неприключила процедура за сключване на нов договор) или възможност за възлагане на допълнителни количества или дейности на изпълнителя (напр. присъединяване на нови обекти при доставка на ел. енергия);*
- *в обявлението е посочено, че се предвижда опция, но не се дава информация за нея или предоставената е непълна – не е посочено дали стойността ѝ е включена в прогнозната стойност на поръчката; не са*

указани условията, при настъпването на които ще стартира нейната реализация и др.;

- *като опция са дефинирани доставки/услуги/строителни дейности, които не са включени в техническата спецификация.* Такъв пример е предвиждането на доставка на допълнителни резервни части за ремонт на автомобили, извън описаните в техническата спецификация. При твърде обща формулировка чл. 116, ал. 1, т. 1 от ЗОП практически е неприложим, тъй като липсват ясни, точни и недвусмислени условия за пристъпване към допълнителното възлагане. Освен това при определянето на изпълнителя не участват цените на визираните допълнителни артикули, респ. не може да се приеме, че е избрана икономически най-изгодната оферта.

II.3. Некоректно посочване на възможностите за доказване на критериите за годност/правоспособност за упражняване на професионална дейност

Съгласно чл. 60, ал. 1 от ЗОП, когато е приложимо, възложителите имат право да изискват от кандидатите или участниците да са вписани в търговски регистър и/или в съответен професионален регистър. При предварителните проверки се установяват два основни типа грешки, свързани с критериите за упражняване на конкретна професионална дейност:

- *при поставянето на изискване към кандидатите или участниците в процедурата*

В голяма част от проверените случаи възложителите дефинират изискване за годност/правоспособност за упражняване на определена дейност, като препращат към относимото българско законодателство, напр. кандидатите или участниците:

- да притежават лиценз, издаден по реда и при условията на Закона за автомобилните превози;
- да са вписани в публични регистри, в съответствие със Закона за електронните съобщения;
- да са лицензирани като търговци на електрическа енергия, съгласно Закона за енергетиката;
- да имат разрешително/лицензия, издадени по реда на Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина или Закона за контрол на наркотичните вещества и прекурсорите;
- да разполагат с обект за производство, преработка и/или дистрибуция на храни съгласно Закона за храните;
- да са вписани в Централния професионален регистър на строителя за строежи от групата и категорията на възлагания;
- да са вписани в регистър на лицата, извършващи дейностите по поддържане, ремонтване и преустройство на асансьори съгласно Закона за техническите изисквания към продуктите и др.

Обичайно не се изяснява как конкретното условие се прилага към чуждестранните участници в процедурата. Като цяло в обявлението липсва информация относно възможността в хода на процедурата (при

условията на чл. 67, ал. 5 от ЗОП) съответствие да се докаже съгласно законодателството на държавата, в която са установени лицата (чл. 10, ал. 1 и чл. 60, ал. 1 от ЗОП).

- *при посочване начините за доказване на правоспособност от избрания изпълнител*

Според чл. 112, ал. 1, т. 4 от ЗОП, за да сключи договор за обществена поръчка, класираният на първо място участник (вкл. ако е чуждестранно лице) следва да извърши съответната регистрация, ако съгласно изисквания на нормативен или административен акт това е необходимо за реализацията ѝ. Грешката, която допускат възложителите е, че в нарушение на чл. 112, ал. 1, т. 4 от ЗОП посочват възможност за доказване чрез вписване в аналогични регистри съгласно законодателството на държавата членка, в която лицето е установено.

II.4. Грешки при формулирането на изисквания относно икономическото и финансово състояние на кандидатите или участниците

Изискванията към икономическото и финансово състояние на кандидатите или участниците са част от критериите за подбор, които възложителят може да постави, за да установи възможностите им да изпълнят поръчката. Съгласно чл. 2, ал. 2 и чл. 59, ал. 2 от ЗОП, те следва да са съобразени с предмета, стойността, количеството или обема и сложността на поръчката, както и да не дават необосновано предимство и да не ограничават необосновано участието на лица в процедурата. Посоченото означава, че във всеки отделен случай поставените от възложителя изисквания към икономическото и финансово състояние на кандидатите и участниците следва да са пропорционални на възлагания договор и да осигуряват възможност за конкуренция между потенциалните изпълнители.

Примери за условия, които не са съобразени с конкретните параметри на възлаганата поръчка:

- *При поръчки с период на изпълнение от няколко години, но включващи в предмета си ежегодно повтарящи се дейности (напр. доставка на хранителни продукти, комунални услуги по почистване и др.), се изисква оборот, който е пропорционален на общата стойност на поръчката за целия период на реализация. Доколкото изпълнението е идентично за всяка от годините, счита се, че както дългосрочен, така и едногодишен договор може да обезпечи потребността, т.е. участник, който има възможност да изпълни поръчката за една година, ще може и през всяка следваща. По изложените причини за пропорционално се счита изискването на оборот да е съобразено с годишния размер на възлаганите дейности, а не с общата стойност на поръчката за 2, 3 или повече години;*
- *В поръчки за строителство се изисква участниците да имат застраховка „Професионална отговорност“ с минималното*

застрахователно покритие за категория, различна от категорията на възлагания строеж.

II.5. Грешки при формулирането на изисквания относно техническите и професионалните способности на кандидатите или участниците

Изискванията към техническите и професионални способности са друга група критерии за подбор, с които възложителят може да установи възможностите на кандидатите или участниците да изпълнят поръчката. По изложените по-горе аргументи условията, които се поставят към техническото състояние и професионалната квалификация на потенциалните изпълнители, следва са съобразени с основните параметри на възлаганата поръчка – предмет, сложност, стойност и количество или обем, и не трябва необосновано да ограничават конкуренцията.

Най-честите грешки са по отношение на:

- *дефинирането на критерий за подбор, свързан с предходен опит*
Когато се изисква участниците да са изпълнили дейности с предмет и обем, идентични или сходни с тези на поръчката, се констатира нарушение в определянето както на „сходен“ обем, така и на „сходен“ предмет. Често изцяло липсва информация за разбирането на възложителя за тях, а в други случаи има пояснение за предмета, но не за обема или обратното. Непълнотата на информацията рефлектира в невъзможност да се разберат условията за допускане до участие в процедурата.
Специфична грешка, която води до ограничаване на възможностите за участие се установява при доставките на много на брой разнородни артикули (напр. доставка на лекарства, хранителни продукти, за изработка и доставка на печатни изделия и др.). Условието участниците да са реализирали доставки, идентични на възлаганата, в някои случаи е формулирано по начин, който предполага те да са реализирали доставка на всеки един от артикулите, включени в предмета на възлагания договор (напр. всички видове подправки, включени в предмета на договора; млечни продукти с различен процент масленост и др.). Понякога условието допълнително се утежнява и с изискване за обем, идентичен или сходен на възлагания за всеки артикул. В коментираните случаи преpraщането към предмета на възлагания договор или много конкретните формулировки за сходност на доставките ограничават участието на лица, имащи капацитет и опит за изпълнение на поръчката, но доставяли продукти, чиито наименования, характеристики или обем, се различават незначително от тези в конкретната поръчка (напр. различен вид артикули от мляно месо – кебапчета вместо кюфтета; изработвани артикули с различно от посоченото в процедурата наименование – бюлетин, вместо брошура и т.н.).
- *поставяне на изисквания за образование и квалификация на експерти*
При предварителните проверки се констатира случаи, когато възложителят поставя условия към екипа за изпълнение на поръчката

(за образование, опит, притежавани сертификати и др.), които надвишават нормативните изисквания за съответната длъжност, заложен в специалното законодателство. Примерите, които се срещат в практиката от последните 12 месеца, са свързани с техническия ръководител на строежа. Понякога се иска той да е строителен инженер. Такова изискване обаче ограничава необосновано конкуренцията, тъй като относимото законодателство (чл. 163а от ЗУТ) допуска заемане на такава длъжност и от архитект или строителен техник;

- *формулиране на общи изисквания*

При извършените проверки се установява, че понякога възложителите дефинират общи и принципни условия към участниците – напр. да разполагат с персонал с необходимата компетентност в областта на поръчката, без да конкретизират брой експерти, образование или квалификация и т.н. Поради формалното поставяне и липсата на минимално ниво за допускане, в обсъжданите случаи по същество отсъства изискване. Възложителят трябва да приеме като отговарящи всички участниците, които разполагат с някакъв персонал, независимо от неговото образование и компетентност. Това обезсмисля формулираното условие.

- *изисквания към лица, които не са преки участници в процедурата*

Често при процедури за доставка се изисква участниците да представят в офертата сертификат от производителя на доставяната стока, че прилага система за управление на качеството, за опазване на околната среда или друго подобно условие. Доколкото производителите не са участници в процедурата по възлагане на обществената поръчка, в ЗОП не е предвидено като част от критериите за подбор да се проверяват и доказват техни производствени практики. Безспорно е, че качеството на стоките е важно за изпълнението, но то може да се докаже чрез представянето на сертификати, издадени от акредитирани лица, за контрол на качеството, удостоверяващи съответствието на стоките със съответните спецификации или стандарти (чл. 64, ал. 1, т. 10 от ЗОП), протоколи от изпитване, маркировки, мостри, снимки и т.н. (чл. 48-52 от ЗОП).

III. В техническата спецификация

Техническата спецификация е самостоятелен документ, включен в документацията на обществената поръчка (чл. 31, ал. 1, т. 1 от ЗОП). В § 2, т. 54 от ДР към ЗОП се съдържат легални дефиниции, изясняващи спецификите ѝ при обществени поръчки за строителство и при обществени поръчки за доставки или услуги. От визираните определения може да се изведе, че техническата спецификация следва да предоставя коректна и подробна информация относно очакваното изпълнение на възлагания договор - точни параметри и изисквания,

начин на реализация, срокове за осъществяване, равнище на качество, методи за изпитване, процедури по приемане и документиране и т.н.

Възможностите за определяне на техническите спецификации са разписани в чл. 48 и следващите от ЗОП, като основното изискване на ЗОП е те да осигуряват равен достъп на кандидатите и участниците в процедура и да не създават необосновани пречки пред възлагането на обществената поръчка в условията на конкуренция.

Най-честите и специфични пропуски и грешки, които се констатира в проверените проекти на технически спецификации, са следните:

- *предоставената от възложителя информация е недостатъчна за подготовка на техническите и/или ценовите предложения на участниците*

При голяма част от разгледаните документи се установява, че техническа спецификация е твърде обща и не дава достатъчно обстойна информация за очакваното изпълнение на възлагания договор. В някои от проверените случаи описанието на предмета изяснява само основните параметри на поръчката, без да уточнява детайлите, от които зависи предложението за реализация. Такава грешка често се среща в процедури за доставка на хранителни стоки, когато в техническата спецификация не са конкретизирани важни характеристики на продуктите, които биха оказали влияние на доставната цена (напр. дали месото да е с кост или без кост, дали да е охладено или замразено, с какъв пълнеж да е кроасанът и др.). Недостатък на техническата спецификация е и липсата на изчерпателна информация за условията на доставка - приемане, опаковане, етикетиране, документиране и др. данни, които имат съществено значение за изготвянето на обективни технически и ценови предложения на участниците.

- *информацията от техническата спецификация не съответства на данните в другите проверявани документи*

Най-често разминаване се констатира по отношение на срока за изпълнение на поръчката. Понякога се касае за несъвпадение на информацията, попълнена в отделните документи, а друг път несъответствието произтича от различния начин на задаване на срока (в дни и в месеци). Подобна грешка се наблюдава и при поставянето на изискване за вписване в Централния професионален регистър на строителя . В някои случаи в различните документи се посочва различна група или категория строеж, за които следва да е вписан кандидатът или участникът;

- *условията в техническата спецификация не са съобразени с действащото законодателство*

Някои възложители използват технически спецификации, разработени и одобрени в предходни години. Такъв подход обичайно се установява при периодично повтарящи се договори (напр. за доставка на хранителни продукти, електрическа енергия, охрана, комунални

услуги и др.) Прилагането му изисква преди стартирането на всяко ново възлагане техническата спецификация да се прегледа и актуализира съобразно действащото законодателство. Често срещан пример от последните 12 месеца е в процедури за доставка на храни да се поставят изисквания чрез рефериране към отменения Закон за храните (отм. ДВ. бр. 52 от 9 юни 2020 г.), което е в нарушение на чл. 48, ал. 1 от ЗОП.

- *поставените условия насочват към определен изпълнител*

Все по-рядко насочването към конкретен изпълнител се изразява в „пропускането“ на думите „или еквивалентно/и“ при посочването на съответен стандарт (чл. 48, ал. 2 и чл. 49, ал. 2 ЗОП). При предварителните проверки се установяват случаи, при които възможността за еквивалент е ясно записана в техническата спецификация, но практически не е допусната. Примери за нарушаване на ЗОП са следните записи: „вафла „Боровец“ или еквивалент“, „газирана напитка „Кока-кола“ или еквивалент“, „процесор „Intel“ или еквивалент“ и др. В изброените случаи възможността за еквивалент е декларирана, но посочването на конкретната марка по същество я изключва.

IV. В методиката за оценка на офертите

Всички правила за оценка на офертите следва да се съдържат в методиката. Правните разпоредби, които трябва да са съобразени при изготвянето ѝ, са уредени в чл. 70 и чл. 71 от ЗОП и чл. 33 от ППЗОП. Нормите изискват дефинираните от възложителя показатели за оценка да са свързани с предмета на поръчката, да не дават неограничена свобода на избор на участниците и да гарантират реална конкуренция.

На практика методиката трябва да регламентира начина, по който се определя изпълнителят на възлагания договор, като дава достатъчно информация за правилата за оценяване. Това означава да изяснява всички елементи, влияещи на оценката – критерий за възлагане, показатели и подпоказатели, както и правилата, по които тя се формира – начина за оценяване на всеки елемент (формули, скали и др.), относителна тежест в комплексна оценка и т.н.

Определянето на критерий за възлагане, на отделни подпоказатели и на методи за формиране на оценката е в оперативната самостоятелност на възложителя, но изборът му трябва да дава възможност за постигане на обективна оценка на предложеното от участниците ниво на изпълнение.

Практиката показва, че изготвянето на законосъобразна методика е едно от сериозните предизвикателства при подготовката на процедура за възлагане на обществена поръчка. Възложителите допускат различни грешки, като най-честите са следните:

- *оценяване на единични цени*

В много обществени поръчки плащането се извършва по единични цени (доставка на лекарства; поддръжка и сервиз на техника; ремонт на апаратура и доставка на резервни части; поддръжане и зимно почистване на пътища и др.). Често при предварителните проверки на процедури с такъв предмет се установява, че в оценката не участват количествени данни за съответните доставки/услуги/строителни дейности, а най-високо се оценява офертата, в която сумата от предложените единични цени е най-ниска. Методика, в която количествените данни, макар и индикативни, не се вземат предвид, не води до избор на икономически най-изгодно за възложителя предложение, както изисква законът. Изводът произтича от обстоятелството, че по-ниската обща цена обичайно се дължи на занижените цени на дейностите, изпълнявани най-рядко, докато тези с най-голям обем са със завишена стойност. Последното означава, че крайната цена, която ще плати възложителят, ще е значително по-висока от пазарната. По тази причина се приема, че за постигане на ефективно разходване на средствата, в оценяването трябва да участват и количествени параметри (брой, обем, честота, периодичност на изпълнение и т.н.);

- *оценяване на определяеми цени*

Определяемите цени традиционно намират приложение най-вече при възлагане на поръчки с интензивна динамика в продажната цена (доставки на хранителни продукти, снабдяване с електричество и др.). В такива случаи поръчката се печели с показатели като отстъпки и надценки, отнесени към базова цена. За да се осигури равнопоставеност, базовата цена трябва да е еднаква за всички, обективно установима и външна за участващите в процедура. Най-честата грешка, която се наблюдава при прилагането на този подход, е при избора на базова цена. Установяват се случаи, при които се оценява процент отстъпка върху базова цена, която е различна за отделните участници в процедура. Пример за подобна грешка са поръчки за доставка на горива, при които се оценява процент отстъпка, приложена върху цената на литър гориво в обект на участника, за съответния ден, или върху цената, на която участникът придобива горивото. Такъв подход се прилага и при доставки на резервни части, когато отстъпката се изчислява върху цената от продуктовия каталог на участника. В обсъжданите случаи не само е налице неравнопоставеност на участниците, но различната база не осигурява постигане на икономически най-изгодно за възложителя предложение;

- *определянето на минимална и/или максимална граница към показател, свързан със срок*

ЗОП задължава възложителите да определят минимална и/или максимална граница при показателите за оценка, свързани със срок,

като се съобразяват с необходимото време за изпълнение, сложността на поръчката и изискванията на приложимите нормативни актове (чл. 70, ал. 6 ЗОП). В практиката се виждат случаи на непосочване на съответни граници. Друга специфична грешка е определяне на долна граница вместо горна и обратно. Последното се среща при оценяването на срок на доставка или срок на изпълнение. В тези случаи възложителят цели да получи предложения с възможно най-кратък, но изпълним срок, с оглед на което е логично да определи минимална граница на предложените срокове. Има случаи, при които вместо минимална възложителят определя само максимална граница на срока. Съответно при показател, свързан с предлагане на възможно най-дълъг срок (напр. гаранционен срок на оборудване), е очаквано да се заложи горна граница на предложенията, но в някои процедури се дефинира само минимална граница;

- *показатели, свързани с предоставянето/наличието на определена информация в предложенията на участниците*

Обичайна практика е при показател, при който е предвидено оценяване от комисията чрез експертна оценка, точките да се присъждат при установяване на съответно обстоятелство/наличие на определени описания, без да има механизъм, който да позволи да бъдат сравнени предложенията по същество и да се отличат тези, предлагащи по-високо качество, по-добри технически, естетически и други характеристики на изпълнението (вж. чл. 70, ал. 7, т. 2 ЗОП). Напр. при поръчка за строителство методиката често съдържа показатели, при които се дават точки за описани методи за изпълнение на дейностите, тяхната последователност, разпределение на функции и отговорности на експертите и т.н. Това по същество е оценяване на пълнотата и начина на представяне на информацията, което е в нарушение на чл. 33, ал. 1, изр. второ ППЗОП;

- *показател, свързан с анализ на рисковете при изпълнение на поръчката*

Често срещана грешка е възложителят неправилно да определи подлежащите на управление от участниците рискове - напр. когато се оценяват задължения (както на участниците, така и на възложителя), които принципно се уреждат в договора за изпълнение (напр.: забавяне при изпълнението, опасност от неспазване на срока за изпълнение на поръчката, неправилно и неефективно разпределение на ресурсите и т.н.). В други случаи възложителят предоставя на участниците избора на вида и броя рискове, които да анализират. Недостатък на такъв подход е, че не осигурява еднаква база за сравнение на различните предложения, доколкото всеки участник може да формулира различни рискове (вкл. такива с ниска степен на влияние върху изпълнението на договора и/или с малка вероятност за проявление). Това прави невъзможно да се оцени кое предложение ще доведе до по-добър краен резултат. Неподходящ е и подход, при който оценката зависи от броя на идентифицираните рискове и/или от броя

на разработените мерки за предотвратяване или минимизиране на тяхното влияние. В такива случаи не се отчита, че по-малко на брой, но по-правилно подбрани рискове и разработени мерки, могат да имат значително по-висока ефикасност от по-голям брой неподходящо избрани такива. Във всеки конкретен случай следва с особено внимание да се прецизират рисковете, които участниците да изследват, като възложителят избере такива с висока вероятност за настъпване и голяма степен на влияние върху изпълнението на предмета на поръчката.

Настоящият доклад обобщава най-често допусканите грешки на етапа на подготовка на възлагателния процес. Неточностите, които се откриват на втория етап на контрол, са значително по-малко - в около 53% от случаите проверките завършват без констатации за нарушения при прилагането на законодателството в областта на обществените поръчки, а в останалите 47% пропуските са значително по-малко в сравнение с първата проверка. Последното дава увереност, че реализирането на контрола чрез случаен избор подпомага възложителите да прилагат нормативната уредба в областта и допринася за своевременно идентифициране и предотвратяване на възможни проблеми. Извеждането на основни и специфични грешки, установени при провеждането му, е още едно средство за постигане на устойчивост в практиките по възлагане на обществени поръчки, като осигурява възможност за недопускането им дори в процедури, които не са обхванати от контрола чрез случаен избор.