



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Министерство на регионалното развитие

Главна дирекция „Програмиране на регионалното развитие”

ОДОБРЯВАМ:.....

Снежина Славчева

И.д.главен директор и

Ръководител на УО на ОПРР

**ДОПЪЛНИТЕЛНИ УКАЗАНИЯ КЪМ БЕНЕФИЦИЕНТИТЕ НА
ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА „РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ“ 2007-2013 г.**

ОТНОСНО: Идентифицирани нарушения, допускани от бенефициентите на ОПРР при възлагане на обществени поръчки, които са основание за определяне на финансови корекции

На 03.06.2014 г. в Управляващия орган (УО) на Оперативна програма „Регионално развитие“ 2007-2013 г. (ОПРР) постъпи писмо от Генерална дирекция „Регионална и градска политика“ с констатации вследствие проведена одитна мисия от 07.04.2014 – 11.04.2014 г., относно установени нарушения при провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки от бенефициенти на програмата.

С оглед на горните обстоятелства, УО на ОПРР допълва издадените указания към бенефициентите за провеждане на обществени поръчки съгласно изискванията на законодателството и предвид най-често срещаните грешки, допускани при провеждане на процедурите за възлагане обществени поръчки, както следва.

Необходимо е бенефициентите на ОПРР да обърнат внимание на следните констатирани нарушения, ведно със съответните препоръки:

1. Констатирано е: *неправомерно намаляване на крайния срок за получаване на офертите при прилагане на основанието по чл. 64, ал. 2 от ЗОП, като според мнението на ЕК, предварителното обявление по чл. 23, ал.1 от ЗОП не съдържа минимално необходимата информация за потенциалните участници относно количества, обем, обхват, прогнозната стойност на поръчката и др. В този смисъл се приема, че липсата на достатъчно информация за възможните участници, предполага намаляване или липса на интерес за бъдещо проследяване на информацията по възлагане на поръчката. От друга страна, възложителят впоследствие се възползва от възможността по чл. 64, ал. 2 от ЗОП, с което заинтересованите лица реално са ограничени да участват поради недостатъчното време да се информират и да организират участието си в процедурата.*

Предвид горната констатация бенефициентите следва да съобразяват условията, при които се разрешава определянето на съкратени срокове за получаване на оферти съгласно чл. 64, ал. 2 от ЗОП, а именно:

- предварителното обявление да съдържа цялата необходима информация за обявлението за обществена поръчка, доколкото тази информация съществува по време на публикуване на предварителното обявление;

- предварителното обявление да е изпратено в срок от 52 дни до 12 месеца преди датата на изпращане на обявлението за обществена поръчка за публикуване в Регистъра на обществените поръчки в „Официален вестник“ на Европейския съюз.

При изясняване на въпроса за минимално необходимото съдържание на предварителното обявление, следва да се вземат предвид разпоредбите на Регламент (ЕС) № 842/2011 за установяване на утвърдени образци за публикуване на обявления в областта на обществените поръчки. Утвърденият образец (приложение I, раздел II Б, точка II.4) на предварителното обявление трябва да съдържа „Кратко описание на предмета и количеството или стойността на доставките или услугите: (във всяка от категориите услуги)“.

В този смисъл, съгласно изразено становище на Агенция по обществени поръчки от 11.06.2014 г., е посочено, че макар в ЗОП да не е уреден изрично въпросът за минимално необходимото съдържание на предварителното обявление, възложителите са задължени да използват утвърдените образци по чл. 19, ал. 7 от ЗОП, а в случаите, когато информацията подлежи на публикуване и в „Официален вестник“ на ЕС – съгласно образци, утвърдени с Регламента по чл. 45а, ал. 9 от ЗОП.

2. Констатирано е: *неправомерно намаляване от страна на възложителите на сроковете за потенциалните оференти за закупуване или получаване на документацията за участие в процедурата за възлагане на обществената поръчка. В*

този смисъл ЕК приема, че липсата на възможност за закупуване на документацията или на достъп до нея, в срок до крайния срок за получаване на офертите, ограничава участието на лица в процедурата.

Предвид горната констатация бенефициентите следва да съблюдават прилагането на изменените разпоредби на чл. 28, ал. 6 и ал. 7 от ЗОП (изм. - ДВ, бр. 40 от 2014 г., в сила от 01.07.2014 г.), съгласно които отпада изискването за закупуване или получаване на документацията за участие до 10 дни, а за поръчки по чл. 14, ал. 3 от ЗОП - до 7 дни преди изтичане на срока за получаване на офертите или заявленията (чл. 28, ал. 6 от ЗОП, изм. - ДВ, бр. 33 от 2012 г.). Също така с новите изменения е отменена редакцията на чл. 28, ал. 7 от ЗОП, съгласно която в случаите по чл. 76, ал. 3 и чл. 86, ал. 3 от ЗОП документацията може да се закупува или получава до три работни дни преди изтичането на срока за получаване на заявления за участие.

В този смисъл, с новата редакция на чл. 28, ал. 6 и ал. 7 от ЗОП (изм. - ДВ, бр. 40 от 2014 г., в сила от 01.07.2014 г.) се осигурява възможността на заинтересованите лица за достъп до документацията през целия срок за получаване на оферти. Значимо е изменението на чл. 28, ал. 6 от ЗОП, с оглед принципите за публичност и прозрачност, което въвежда задължението на възложителите във всички случаи да осигуряват електронен достъп до документацията за участие от първия работен ден, следващ деня на публикуването на обявлението.

Нова редакция на чл. 28, ал. 6 и ал. 7 от ЗОП (изм. - ДВ, бр. 40 от 2014 г., в сила от 01.07.2014 г.), както следва:

„(6) Документацията за участие се публикува в профила на купувача в първия работен ден, следващ деня на публикуването на обявлението.

(7) Възложителят няма право да поставя изискване документацията за участие да се получава на място и е длъжен да предостави документацията на всяко лице, поискало това, включително като му я изпрати за негова сметка. В тези случаи възложителят може да изиска от лицата заплащането на документацията, като цената се посочва в обявлението и не може да бъде по-висока от действителните разходи за нейното отпечатване и размножаване.“

3. Констатирано е: използване на неправилен критерий за подбор в процедура за възлагане на обществена поръчка, изискващ офертиращите лица да имат налични ресурси още на етап при подаване на офертата, доколкото за законосъобразност на изискването следва участникът да докаже, че при изпълнението на поръчката ще има на **разположение** необходимите ресурсите.

Предвид горната констатация бенефициентите следва да имат предвид, че посочването на подобно изискване представлява ограничително условие към



потенциалните оференти, с което необосновано се ограничава участието на лица в процедурата за възлагане на обществената поръчка. В тази връзка, формулирането на критериите за подбор, следва да е с оглед на разпоредбите на чл. 51а от ЗОП, съгласно която кандидатът или участникът може да докаже съответствието си с изискванията за финансово и икономическо състояние, за технически възможности и/или квалификация с възможностите на едно или повече трети лица, като докаже, че при изпълнението на поръчката ще има на **разположение** ресурсите на третите лица. Следователно, законодателят ясно е регламентирал, че изискванията по отношение на необходимите ресурси за изпълнение на поръчката е достатъчно да бъдат „разполагаеми“, а не налични/ собствени.

Във връзка с гореизложеното, при формулиране на критериите за подбор, възложителите следва да съблюдават новата редакция на чл. 25, ал. 6 от ЗОП (изм. - ДВ, бр. 40 от 2014 г., в сила от 01.07.2014 г.), съгласно която: „Критериите за подбор по ал. 2, т. 6 и документите, с които се доказва съответствието с тях, трябва да са съобразени и да съответстват на обекта, предмета, стойността, сложността, както и количеството или обема на обществената поръчка и предназначението на строителството, доставките или услугите. Като критерий за подбор може да се изисква признат опит в съответния сектор, но не може да се включват условия или изисквания, които са свързани с изпълнението само на обществени поръчки, или с изпълнението на конкретно посочени програми или проекти, или с конкретизирането на източници на финансиране, или на определен брой изпълнени договори с конкретно посочване на предмета им и други, ако такива условия или изисквания са в нарушение на условията по ал. 5. Когато обществената поръчка има обособени позиции, критериите за подбор за всяка от обособените позиции трябва да съответстват на изброените характеристики за съответната позиция.“.

4. Констатирано е: *незаконосъобразно изменение на критерий за подбор чрез уточнение (разяснение), което е изпратено само до фирми, които са закупили документацията. Изменението не е публично оповестено, поради което потенциалните оференти нямат достъп до направеното съществено уточнение, водещо до изменение на критерий за подбор.*

Предвид горната констатация бенефициентите следва да имат предвид, че разясненията по чл. 29, ал. 1 от ЗОП са неразделна част от документацията за участие в процедурата. И досега действащата разпоредба на чл. 29, ал. 3 от ЗОП предвижда възложителите да изпращат разяснението по чл. 29, ал.1 от ЗОП до всички лица, които са получили документацията за участие. Освен това, разяснението се прилага и към

документацията, която предстои да се предоставя на други кандидати или участници. В случаите, когато възложителят е използвал възможността по чл. 64, ал. 3 от ЗОП и крайният срок за получаване на офертите е намален с още 5 дни, разясненията по чл. 29, ал. 1 от ЗОП следва да се публикуват на Интернет адреса, на който възложителят е предоставил пълен достъп по електронен път до документацията за участие в процедурата.

Разясненията имат да цел да се уточнят изискванията и указанията на възложителя и с тези разяснения по никакъв начин не следва да се въвеждат нови изисквания или условия или съществени допълнения, изменящи първоначално обявените. В случай, че възложителят се нуждае от промяна на обявените вече изисквания и условия, то той би следвало да използва възможността по чл. 27а, ал. 1 от ЗОП, чрез решение за промяна.

От особено важно значение, с оглед спазване на принципите за публичност и информация, е възложителите да спазват регламентираният срок в чл. 29, ал. 3 от ЗОП (цитирана по-долу). В тази връзка, в процеса на осъществяване на последващ контрол от УО възложителите следва да разполагат с доказателства/документи, удостоверяващи спазването на сроковете по чл. 29, ал. 2 от ЗОП (изм. - ДВ, бр. 33 от 2012 г., в сила до 01.10.2014 г.), респективно чл. 29, ал. 3 от ЗОП (Изм. - ДВ, бр. 40 от 2014 г., в сила от 01.10.2014 г.).

С оглед по-горе изложените факти и обстоятелства, следва да насочим вниманието на бенефициентите и към последното изменение на цитираната разпоредба на чл. 29 от ЗОП, в сила от 01.10.2014 г., съгласно която:

„Чл. 29. (Изм. - ДВ, бр. 40 от 2014 г., в сила от 01.10.2014 г.) (1) Лицата може да поискат писмено от възложителя разяснения по документацията за участие до 10 дни, а за поръчки по чл. 14, ал. 3 - до 7 дни, преди изтичането на срока за получаване на офертите или заявленията.

(2) Разясненията по ал. 1 се публикуват в профила на купувача в 4-дневен срок от получаване на искането. Ако лицата са посочили електронен адрес, разясненията се изпращат и на него в деня на публикуването им в профила на купувача. В разясненията не се посочва информация за лицата, които са ги поискали.

(3) Когато от публикуването на разясненията от възложителя до крайния срок за получаване на оферти или заявления остават по-малко от 6 дни, а в случаите по чл. 14, ал. 3 - по-малко от три дни, възложителят е длъжен да удължи срока за получаване на оферти или заявления.

(4) В случаите по ал. 3 решението за промяна се публикува в профила на купувача в деня на изпращането му за публикуване в Регистъра на обществените поръчки. От деня на публикуването в профила на купувача до крайния срок за подаване на оферти не може да има по-малко от 6 дни, а в случаите по чл. 14, ал. 3 - по-малко от три дни.“

5. Констатирано е: *невключване в обявлението и/или документацията на подробна методика с детайлизирано разписани показатели за оценка на офертите.*

Предвид горната констатация бенефициентите следва да имат предвид, че съгласно разпоредбата на чл. 25, ал. 1 от ЗОП възложителят взема решение за откриване на процедура за възлагане на обществена поръчка, с което одобрява обявлението за обществена поръчка и документацията за участие в процедурата. Съгласно ал. 2 от същия член, обявлението за обществена поръчка трябва да съдържа информация и относно критерия за оценка на офертите, а при критерий икономически най-изгодна оферта - и показателите за комплексна оценка с тяхната относителна тежест или подреждането им по важност в низходящ ред, когато по обективни причини е невъзможно да се посочи относителната им тежест (Виж чл. 25, ал. 2, т. 10 от ЗОП). Бенефициентите следва да спазват регламентираното изискване като посочват коректно в обявлението за поръчка всички показатели за оценка, а не групирането им по технически и/или ценови показатели.

В допълнение на гореизложеното, при определяне на методиката за оценка, възложителите трябва да съблюдават изискването на чл. 28, ал. 2 от ЗОП съгласно, което методиката за определяне на комплексната оценка на офертите следва да съдържа показателите за комплексна оценка, тяхната относителна тежест и **точни указания за определяне на оценката по всеки показател**. При формулирането на заложените условия не следва да се използват думи и изрази, които пораждат неяснота или позволяват прекомерен субективизъм при оценяването. Определената методика следва да дава възможност участниците да са наясно още преди подаването на офертата колко точки биха могли да получат при представяне на конкретно техническо предложение, както и какво точно да предложат, за да получат максимален брой точки по съответния показател. Методиката за оценка на офертите следва да съдържа РЕД за определяне на оценките по **ВСЕКИ** показател/подпоказател.

Определянето на методика за оценка на офертите в нарушение на чл. 28, ал. 2 от ЗОП е друго често срещано нарушение от бенефициентите, което води до съмнение за извършена нередност и до вероятност за налагане на финансова корекция, съгласно Методологията за определяне на финансови корекции (МОФК), приета с ПМС № 134 от 5 юли 2010 г., *респ. Насоките 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)*. Използването на неясна методика има разубеждаващ ефект за потенциалните оференти и е предпоставка за ограничаване броя на участниците в процедурата. От друга страна, неясно или непълно разписаната методика може да създаде риск от

субективизъм при работата на комисията за оценка и класиране на участниците, което би могло да доведе до избор на изпълнител, който не е представил икономически най-изгодната оферта.

Следва да се насочи вниманието на бенефициентите и към новите разпоредби на създадения чл. 28а от ЗОП, в сила от 01.07.2014 г., които въвеждат задължителни изисквания към показателите за оценка, когато критерият за оценка е икономически най-изгодната оферта, а именно:

„Чл. 28а. (Нов - ДВ, бр. 40 от 2014 г., в сила от 01.07.2014 г.) (1) Когато критерият за оценка е икономически най-изгодната оферта:

1. чрез избраните показатели и тяхната относителна тежест в комплексната оценка трябва да се осигури определяне на офертата, която предлага най-добро съотношение качество-цена;

2. с показателите за оценка се оценяват самостоятелно характеристиките на предмета на обществената поръчка по отношение на качество, цена, технически предимства, естетически и функционални характеристики, характеристики, свързани с опазване на околната среда, текущи разходи, рентабилност, сервизно обслужване и техническа помощ, дата на доставка и период на доставка или срок на изпълнение и други; при възлагане на поръчки по чл. 3, ал. 2 може да се включат и показатели като разходи по време на жизнения цикъл на продукта, сигурност на доставката, оперативна съвместимост, работни характеристики и други;

3. за обществени поръчки за строителство с показателите за оценка може да се оценяват характеристики, свързани със:

а) качеството или техническите показатели на влагани строителни продукти, на строителни и монтажни работи или на строежа, или

б) качеството на предлаганите технологии и/или организация на изпълнение на строежа, или на отделни строителни и монтажни работи.

(2) Относителните тежести на показателите за оценка може да се определят:

1. с конкретна стойност в рамките на общата оценка, или

2. чрез подреждане по важност в низходящ ред - когато по обективни причини е невъзможно да се приложи т. 1.

(3) Указанията за определяне на оценката по всеки показател трябва да:

1. дават възможност да се оцени нивото на изпълнение, предложено във всяка оферта, в съответствие с предмета на обществената поръчка и техническите спецификации;

2. дават възможност да бъдат сравнени и оценени обективно техническите предложения в офертите;

3. осигуряват на кандидатите и участниците достатъчно информация за правилата, които ще се прилагат при определяне на оценката по всеки показател, като за:

а) количествено определимите показатели се определят стойностите в цифри или в проценти и се посочва начинът за тяхното изчисляване;

б) качествените показатели, които са количествено неопределими, се посочва начинът за тяхното оценяване от комисията с конкретна стойност чрез експертна оценка.

(4) Не се допуска включването на показатели за оценка, които не са пряко свързани с предмета на поръчката, както и показатели, които отчитат времето за извършване на плащанията в полза на изпълнителя (отложено или разсрочено плащане).“

6. Констатирано е: използване на незаконосъобразна методика за оценка на офертите, основана на облагодетелствуване на оферти с близки до средната стойност от предложенията на всички участници, което е предпоставка да не бъде избрана икономически най-изгодната оферта и такава, която предлага най-добро съотношение качество-цена.

Предвид горната констатация бенефициентите следва да имат предвид, че използване на т.нар. "методика на средните стойности", вкл. и „методика на средните цени“ при която най-много точки получава предложение отклоняващо се най-малко от средната стойност на предложенията в останалите оферти, е незаконосъобразна. "Методиката на средните стойности" е типичен пример за прилагане на неправомерни критерии за оценка, в противоречие с търсенето на икономически най-изгодната оферта. Одиторските екипи приравняват използването на т.н. „методика на средните стойности“ към нарушения, свързани с използването на т.нар. „неясна методика“ (чл. 28, ал. 2 от ЗОП), с които се дава предимство или необосновано се ограничава участието на лицата в процедурите за възлагане на обществени поръчки и се възпрепятства избирането на икономически най-изгодната оферта. Допълнителни аргументи следва да се намерят и в новата разпоредба на чл. 28а, цитирана в т. 5 от настоящите допълнителни указания.

Във връзка с настоящата констатация, Ви предлагаме пример за незаконосъобразна методика, съгласно която при прилагане на така посочената формула за финансова оценка (ФП) се установява, че най-много точки би получило предложението на участника, отклоняващо се най-малко от средната стойност на цените от офертите на всички участници по този показател, а именно:

Финансовата оценка (ФП) се изчислява по формулата $ФП = Ц1 + Ц2$, където Ц1 е предложената от участника цена в лева без ДДС и се изчислява по формулата

$$ПЦ - (Ц - Ц_{уч})$$



$$\text{Ц1} = \frac{\text{Ц}}{\text{ПЦ}} \times 100,$$

където Цуч е предложената цена на участника; ПЦ е прогнозната стойност на поръчката; Ц се изчислява по формулата $\text{Ц} = (\text{Ц}_{\text{мах}} + \text{Ц}_{\text{мин}}) / 2$, където Цмах е най-високата предложена цена, а Цмин е най-ниската предложена цена от участниците, т.е. изчислява се средната, предложена от участниците цена за изпълнение на поръчката. Залагането на такава методика за оценка на офертите противоречи на разпоредбите на законодателството в областта на обществените поръчки, тъй като чрез нея за изпълнител на обществената поръчка може да бъде определен участник, чиято оферта не е "икономически най-изгодна", което от друга страна е в нарушение на основната цел на закона, уредена в чл. 1 от ЗОП за осигуряване на ефективност при разходването на публични средства. Съгласно утвърдената формула, най-много точки би получило предложението на участник, чиято цена за изпълнение на поръчката е най-близка до средноаритметичната стойност от цената за изпълнение на всички допуснати оферти, а участник, предложил да изпълни поръчката за цена значително по-ниска от другите ценови предложения, няма да бъде класиран на първо място и определен за изпълнител на обществената поръчка, прилагайки гореописаната методика, въпреки че предложението му превъзхожда останалите оферти по този показател.

7. Констатирано е: използване на математически неточна формула като част от методиката за оценка, поради което при прилагането ѝ се изкривява относителната тежест на предварително зададените показатели за оценка. В резултат на така сгрешената формула е класирана оферта, която не отговаря на изискването за икономически най-изгодна оферта.

Предвид горната констатация, бенефициентите следва да съобразяват разпоредбите на чл. 28, ал. 2 на ЗОП. При изготвяне на методиката за определяне на комплексната оценка на офертите бенефициентите следва да спазват стриктно законовите изисквания за ясни показатели за оценка, тяхната относителна тежест и да дават точни указания за определяне на оценката по всеки показател. Използването на математически неточни формули, които нарушават предварително зададената относителна тежест на показателите, води до прилагане на незаконосъобразна методика, което от своя страна е абсолютно основание за прекратяване на процедурата съгласно чл. 39, ал. 1, т. 6 от ЗОП и предполага налагане на финансова корекция.

Във връзка с настоящата констатация, Ви предлагаме пример за незаконосъобразна методика, която би довела до промяна на условията, при които е обявена процедурата:

Оценявани показатели на методиката за разглеждане, оценяване и класиране на офертите са:

- а. Предложена цена – 80% тежест;
- б. Срок на доставката - 20 % тежест.

а. “П /ц/” – оценка на показателя предложена цена.

Оценката на офертата по критерия се изчислява на база предложената от участниците обща крайна цена за изпълнение на поръчката, по следната формула:

$$П /ц/ = \frac{С ц min}{С ц п} \times 100, \text{ където:}$$

- “С ц min” - най-ниската предложена обща стойност в лв., без ДДС, от всички предложени стойности за изпълнение на поръчката;
- “С ц п” - предложената от участника обща стойност в лв. без, ДДС за изпълнение на поръчката на оценяваната оферта;
- “П /ц/” – оценка на показателя цена.

б. “П /сд/” - оценка на показателя срок на доставка.

Оценката на офертата по критерия се изчислява на база предложени от участниците срок за доставката в календарни дни, по следната формула:

$$П /сд / = \frac{С сд min}{С сд}, \text{ където:}$$

- “С сд min” - най-краткият предложен срок, в календарни дни, от всички предложени срокове за доставка на поръчката;
- “С сд п” - предложеният от участника срок, в календарни дни, за изпълнение на доставката на оценяваната оферта;
- “П /сд/” - оценка на показателя срок на доставка.

Икономически най-изгодната оферта за Възложителя е офертата, получила най-висока комплексна оценка /КО/, изчислена по формулата:

$$КО = Тц \times П /ц/ + Тсд \times П /сд/, \text{ където:}$$

- Тц – тежест на показателя “П /ц/” - 80 %
- Тсд – тежест на показателя “П /сд/” – 20 %

Видно от горепредставените формули за изчисляване на оценките по показателите цена и срок, същите предпоставят намирането на непропорционални резултати, като максималната оценка по ценовия показателя може да е 100 (сто) единици, а по показателя срок за изпълнение максималната оценка може да е 1 (една) единица:

$$П /сд /= \frac{С сд min}{С сд} \boxed{x ?}$$

При така получените резултати от оценяването на показателите, при намирането на комплексната оценка е почти изключена възможността срокът за изпълнение да участва в търсенето на икономически най-изгодната оферта.

Настоящите допълнителни указания са изготвени от отдел „ЗОРН“ в ГД“ПРР“ на МРР и отразяват направените общи констатации в писмо на Генерална дирекция „Регионална и градска политика“ към ЕК от 03.06.2014 г.