

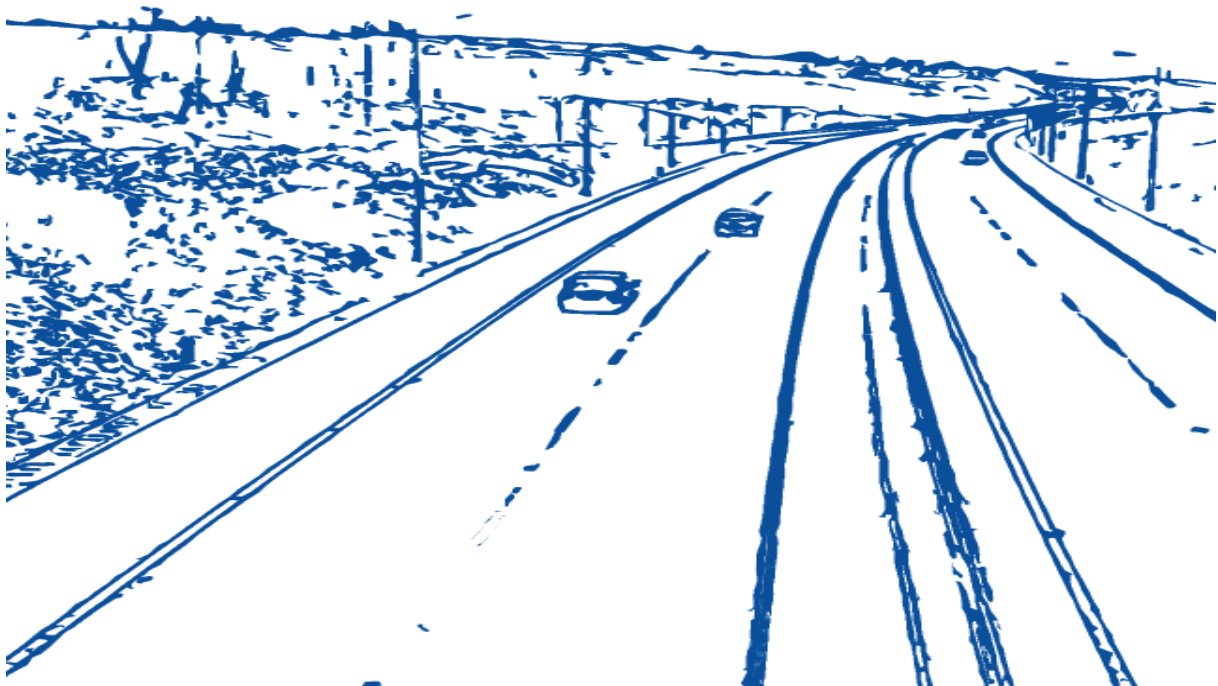
АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

**ПУБЛИЧНОСТ И ПРОЗРАЧНОСТ ПРИ
ВЪЗЛАГАНЕТО И ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА
ПРОЕКТИ СЪС ЗНАЧИМ ОБЩЕСТВЕН ИНТЕРЕС**

ДОКЛАД

ОТ

**наблюдението на процедурата по избор на изпълнител
и изпълнението на договорите за строителство на
автомагистрала „Тракия“**



Настоящата публикация е издадена с любезното съдействие на Фондация „Америка за България“, като резултат от дейността по проект „Подобряване прозрачността на сделки със значим обществен интерес в България: мониторинг на автомагистрала Тракия“. Мненията и позициите, изразени в нея, не отразяват позицията на Фондация „Америка за България“.



AMERICA FOR BULGARIA
FOUNDATION
Фондация Америка за България

Фондация „Америка за България“ подпомага развитието и растежа на динамичен частен сектор в полза на свободна и демократична България. Основана през 2008 година, Фондацията е наследник на Българо-американския инвестиционен фонд, създаден от Правителството на САЩ чрез Американската агенция за международно развитие. Грантовете, които Фондация „Америка за България“ предоставя, продължават отношенията на доброжелателство и приятелство между народите на САЩ и България.

София
2011 година

СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД.	
МЕТОДОЛОГИЯ НА АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ” ЗА ПРОВЕЖДАНЕ НА НЕЗАВИСИМ ГРАЖДАНСКИ МОНИТОРИНГ	5
I. КОНСТАТАЦИИ ОТНОСНО ПРОЦЕДУРАТА ПО ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛИ НА СТРОИТЕЛСТВОТО НА АВТОМАГИСТРАЛА „ТРАКИЯ” ЧРЕЗ ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ	13
II. КОНСТАТАЦИИ ОТ ОСЪЩЕСТВЕНИЯ МОНИТОРИНГ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ДОГОВОРИТЕ	33
III. КОНСТАТАЦИИ ОТ МЕДИЙНИЯ МОНИТОРИНГ. ОЦЕНКИ НА УЧАСТНИЦИТЕ В ПРОЦЕДУРАТА	53
IV. ОСНОВНИ ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	67
ПРИЛОЖЕНИЯ	69

УВОД

Настоящият доклад отразява резултатите от наблюдението на Асоциация „Прозрачност без граници” (Transparency International – България) на процедурата по избор на изпълнител за строителство и допълнително проектиране на автомагистрала „Тракия” /А-4/ “Оризово – Бургас”, участък: лот 2 “Стара Загора – Нова Загора”, участък: лот 3 “Нова Загора – Ямбол”, и участък: лот 4 “Ямбол - Карнобат”, както и от проведеното наблюдение на изпълнението на договорите.

Наблюдението е извършено в периода ноември 2009 година – февруари 2011 година по методология за независим обществен мониторинг, разработена от Асоциация „Прозрачност без граници”. В основата на избрания подход за мониторинг е приложен опитът на организацията от прилагането на подобни процедури в рамките на нейната 12-годишна практика, както и методологиите за мониторинг на международната организация за противодействие на корупцията Transparency International, част от която е и българското национално представителство – Асоциация „Прозрачност без граници”.

Настоящият доклад не е първата експертна оценка на организацията по повод реализирането на този значим инфраструктурен проект. В края на 2004 година Transparency International – България започна процедура по мониторинг на строителството на автомагистрала „Тракия” поради предоставянето ѝ на концесия без търг или конкурс. Множеството медийни публикации, сигнали и коментари на експерти, политически лидери и граждани мотивираха Асоциация „Прозрачност без граници” да приложи механизма на независимото гражданско наблюдение, в резултат на което публикува доклад с оценка на прозрачността, законосъобразността и целесъобразността на правителственото решение за изграждане на автомагистрала „Тракия” чрез предоставянето ѝ на концесия¹.

Работата на експертния екип беше затруднена поради засекретяването на документацията относно подготвяната процедура и липсата на готовност от страна на

¹ Докладът за наблюдението от април 2005 г. се намира на www.transparency-bg.org

правителството на Симеон Сакскобургготски да предостави достъп до информация за сделката и свързаните с нея документи. Независимо от оскъдната документация, в периода ноември 2004 година – април 2005 година Transparency International – България изработи доклад с резултатите от своето разследване.

В публикувания и публично представен доклад процедурата беше оценена като непрозрачна и неотговаряща на стандартите за реализиране на публични инфраструктурни обекти от такъв значим мащаб. Най-съществените критики в доклада бяха фокусирани върху проблема за законосъобразността на сделката – решението за предоставяне на концесия бе взето без обявяване на търг или конкурс, в нарушение на изискванията на Закона за държавните помощи и на Директива 2004/18/ЕС от 31.03.04 г. По различни експертни оценки (поради липса на пълната официална документация оценките са само приблизителни) стойността на строителството на магистралата беше завишена между 3 и 7 пъти. В допълнение към това, държавният бюджет, респективно българският данъкоплатец, следваше да заплаща средства, които да гарантират печалбата и да подкрепят дейността на един частен икономически субект за срок от 30 години.

За съжаление, при управлението на следващото коалиционно правителство, ръководено от Сергей Станишев, Асоциация „Прозрачност без граници” отново не получи достъп до информацията, свързана с планираното строителство на автомагистрала „Тракия”, като този път избраният подход за реализиране на проекта бе чрез възлагане на обществена поръчка. Въпреки намесата от страна на вицепремиера по европейските въпроси Меглена Пругчиева, която публично се ангажира с казуса, Министерството на регионалното развитие и благоустройството и Агенция „Пътна инфраструктура” отново не осигуриха възможност за извършване на наблюдение на процедурата.

За първи път пълен достъп до документацията и възможност за наблюдение на процедурата по изграждане на автомагистрала „Тракия” бяха предоставени от министър Росен Плевнелиев през месец октомври 2009 година, когато Transparency International – България бе официално поканена от Министерство на регионалното развитие и благоустройството да извърши независимо гражданско наблюдение на процеса на подготовка и изграждане на автомагистрала „Тракия”. Поканата бе отправена в контекста на установяване на система за партньорство между държавните

институции и гражданското общество, основана на принципите на прозрачност, публичност и обществен контрол при осъществяването на проекти със значим обществен интерес.

На 6 октомври 2009 година бе подписано Споразумение за сътрудничество между Асоциация „Прозрачност без граници” и Министерство на регионалното развитие и благоустройството, което регламентира възможността за осъществяване на независим граждански мониторинг на работата на министерството, и в частност – при реализирането на инфраструктурни обекти с голямо обществено-икономическо значение. В съответствие с това споразумение Министерството се ангажира да предоставя достъп до информация, а TI – България – да извършва независима експертна оценка на прозрачността и законосъобразността на процедури, свързани с реализирането на конкретни инфраструктурни проекти. На 8 януари 2010 година бе подписан договор, регламентиращ конкретните права и ангажименти на двете страни във връзка с наблюдението на прозрачността и публичността при възлагането и изпълнението на договорите за строителство на автомагистрала „Тракия”.

През посочения период Асоциация „Прозрачност без граници” получи за първи път възможност да наблюдава официално процедурата за избор на строител на автомагистрала „Тракия”, като имаше възможност да наблюдава процеса на разработване на тръжната документация, да присъства на откритите заседания на комисията за оценка на офертите и да получи копия от документацията, която изхожда от възложителя. В тази връзка Transparency International – България оценява положително усилията за осигуряване на публичност и прозрачност, положени от екипа на Министерство на регионалното развитие и благоустройството, ръководен от Росен Плевнелиев. Не по-малко важен етап е и мониторингът на изпълнението на сключените договори. Всъщност, този етап е от ключово значение за изработването на цялостна оценка от наблюдението. В тази фаза екипът на Асоциация „Прозрачност без граници” се натъкна на препятствия от юридически и административен характер, които създадоха известни затруднения и ограничения за неговата работа.

В качеството си на независим наблюдател и като българското национално представителство на Transparency International пое ангажимент да предостави оценка на документацията по безпристрастен и професионален начин. Целта на настоящия доклад е да бъдат подпомогнати усилията на българските институции, и в частност на

Министерството на регионалното развитие и благоустройството, за предотвратяване и ограничаване на корупцията в работата на ведомството чрез изработване и прилагане на ясни правила, гарантиращи отчетност и прозрачност при възлагането на обществени поръчки и обезпечавщи ефективен контрол при изпълнението сключените договори.

МЕТОДОЛОГИЯ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

В своята практика на наблюдение на приватизационни и инвестиционни проекти, иницирани от българската държава през последните дванадесет години, Transparency International – България винаги е съблюдала правилата, които международната антикорупционна организация Transparency International прилага в сътрудничеството си с демократичните държавни институции по света. Тези правила включват покана и установяване на официални взаимоотношения с правителството по повод на конкретния проект или сделка, сключване на договор за сътрудничество, при който експертите получават достъп до цялата документация, при съблюдаване на правилата за политическа безпристрастност и спазване на конфиденциалност.

Настоящият доклад отразява резултатите от наблюдение, проведено в периода ноември 2009 година – февруари 2011 година. Наблюдението е извършено по методология за независим граждански мониторинг, като се взема предвид фактът, че процедурата се провежда по Закона за обществените поръчки². Правната база, на която се основава наблюдението, включва два основни документа: Споразумение за сътрудничество между МРРБ и Асоциация „Прозрачност без граници“, сключено на 6 октомври 2010 година, и Договор за наблюдение на изграждането на автомагистрала „Тракия“, подписан на 8 януари 2010 година.

Съществен аспект на наблюдението бе мобилизирането на гражданска подкрепа и ангажирането на местни неправителствени организации, чието сътрудничество бе използвано за основа на наблюдението по изпълнението на договорите за строителство на лотове 2, 3 и 4 на автомагистрала „Тракия“.

² Закон за обществените поръчки, Обн. ДВ. бр.28 от 6 април 2004 г., изм. ДВ. бр.53 от 22 юни 2004 г., изм. ДВ. бр.31 от 8 април 2005 г., изм. ДВ. бр.34 от 19 април 2005 г., изм. ДВ. бр.105 от 29 декември 2005 г., изм. ДВ. бр.18 от 28 февруари 2006 г., изм. ДВ. бр.33 от 21 април 2006 г., изм. ДВ. бр.37 от 5 май 2006 г., изм. ДВ. бр.79 от 29 септември 2006 г., изм. ДВ. бр.59 от 20 юли 2007 г., изм. ДВ. бр.94 от 31 октомври 2008 г., изм. ДВ. бр.98 от 14 ноември 2008 г., изм. ДВ. бр.102 от 28 ноември 2008 г., изм. ДВ. бр.24 от 31 март 2009 г., изм. ДВ. бр.82 от 16 октомври 2009 г.

МЕТОДИ НА НАБЛЮДЕНИЕТО

Наблюдението включва следните методи:

1. Документален анализ – включващ проучване и оценка на документи, предоставени по надлежния официален ред от институциите. Анализът на документите обхваща и техните работни версии, доколкото по тях могат да се правят конкретни препоръки и коментари в хода на тяхното изработване. Изводите и оценката се базират на окончателните варианти на документите.
2. Пряко наблюдение и оценка на целия процес на провеждане на процедурата – включващи мониторинг на място, извършван от оторизиран експертен екип на организацията, със съдействието на местни мониториращи екипи.
3. Медиен мониторинг и оценка на публикации – необходим компонент с оглед на съставянето на оценка на наблюдението, отчитаща различни гледни точки и позиции в обществените дискусии по темата.
4. Оценка на участниците в конкурсната процедура – анкета сред участниците в конкурсната процедура с цел получаване на оценката им относно проведената процедура.

ЕТАПИ НА НАБЛЮДЕНИЕТО

Методологията на наблюдение предполага извършване на оценка на три основни етапа:

1. Подготовка на документацията по конкурсната процедура.
2. Провеждане на конкурсната процедура и сключване на договор.
3. Изпълнение на договорените дейности.

На всеки от етапите Асоциация „Прозрачност без граници” ангажира екипи от експерти, местни неправителствени организации и медии.

ОБХВАТ НА НАБЛЮДЕНИЕТО

Методологията за мониторинг включва наблюдение и оценка на прозрачността и публичността на конкурса за възлагане на обществени поръчки за строителството на лот 2, лот 3 и лот 4 на автомагистрала „Тракия” и прозрачността и публичността на изпълнението на сключените договори с изпълнителите. Качеството на изпълнението на строителните дейности не е предмет на оценка в настоящия доклад. Съгласно действащото законодателство контролът по качеството на изпълнението е от компетентността на държавните институции и на специализираните компании за строителен надзор, на които е възложено изпълнението на тази дейност.

При оценката на посочените етапи, Асоциация „Прозрачност без граници” взема предвид следните три групи **индикатори за оценка**, на които се основава и настоящият анализ:

1. Публичност на процедурата и достъп до информация.
2. Прозрачност на процедурата, равнопоставеност и недопускане на дискриминация.
3. Управление на конфликт на интереси.

Индикаторите са разработени в съответствие с принципите в чл. 2, ал. 1 от Закона за обществените поръчки³.

ИЗТОЧНИЦИ НА ИНФОРМАЦИЯ

При извършване на своето наблюдение и оценка Асоциация „Прозрачност без граници” използва и се позовава единствено на официални документи и публично достъпни източници на информация.

³ **Чл. 2.** (1) (Предишен текст на чл. 2, изм. - ДВ, бр. 37 от 2006 г., в сила от 01.07.2006 г.) Обществените поръчки се възлагат по процедурите, предвидени в този закон, в съответствие със следните принципи:

1. публичност и прозрачност;
2. (изм. - ДВ, бр. 37 от 2006 г., в сила от 01.07.2006 г.) свободна и лоялна конкуренция;
3. (изм. - ДВ, бр. 37 от 2006 г., в сила от 01.07.2006 г.) равнопоставеност и недопускане на дискриминация.

ПРИНЦИПИ НА РАБОТА ПРИ ИЗВЪРШВАНЕ НА НЕЗАВИСИМ ГРАЖДАНСКИ МОНИТОРИНГ:

1. Независимост на организацията (и в частност на мониториращия екип) при изпълнение на работата.

2. Конфиденциалност, с цел ненакърняване на законните интереси на участниците в процедурата.

3. Политическа безпристрастност при извършване на наблюдението и на експертната оценка.

Процесът на наблюдение и оценка завършва с публикуване на официален доклад, който съдържа оценка за спазването на критериите по прозрачност, публичност, равнопоставеност и недопускане на дискриминация по наблюдаваната сделка.

I. КОНСТАТАЦИИ ОТНОСНО ПРОЦЕДУРАТА ПО ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛИ НА СТРОИТЕЛСТВОТО НА АВТОМАГИСТРАЛА „ТРАКИЯ” ЧРЕЗ ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

1. ПУБЛИЧНОСТ НА ПРОЦЕДУРАТА⁴ И ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

1.1. Наблюдение на работата на комисията за оценка на офертите на кандидатите

В качеството си на независим наблюдател Transparency International – България извърши наблюдение на работата на комисията за оценка на офертите на кандидатите за „Определяне на изпълнител за допълнително проектиране и строителство на обект: Автомагистрала “Тракия” /А-4/ “Оризово – Бургас”, участък: лот 2 “Стара Загора – Нова Загора”, участък: лот 3 “Нова Загора – Ямбол”, и участък: лот 4 “Ямбол - Карнобат” от км 276+200 (съвпада с км 277+597 на лот 3) до км 325+280.

В съответствие с разпоредбите на Закона за обществените поръчки (ЗОП) мандатът за наблюдение на работата на конкурсната комисия е **лимитиран до наблюдение на откритите заседания**, в рамките на които се отварят постъпилите предложения с документация на участниците, в това число и ценовите предложения. **Съгласно сега действащия закон, неправителствени организации не разполагат с правната възможност да наблюдават закритите заседания на комисиите за оценка на предложенията.**

На този етап законът предоставя възможност за участие на наблюдатели единствено в хипотезата на чл. 20а от ЗОП⁵ – експерти от управляващия орган на

⁴ В настоящия доклад за удобство трите процедури по избор на изпълнител на автомагистрала „Тракия” за лот 2, лот 3 и лот 4 ще се означават накратко като „Процедурата”, като специфичните моменти за всяка една от трите процедури ще бъдат подчертавани изрично.

съответната програма могат да бъдат включени в комисията като членове или наблюдатели без право на глас. Тъй като тези лица наблюдават и оценяват процеса единствено от гледна точка на изискванията на управляващия орган на съответната програма, то те очевидно нямат статута на независими наблюдатели, а са по-скоро част от екипа на възложителя. Това е особено видно в хипотезата, при която въпросните експерти са назначени от възложителя за членове на комисията за оценка и класиране на офертите.

В края на доклада са приложени конкретни предложения на Transparency International – България за промени в Закона за обществените поръчки, които да допуснат независимите наблюдатели до закритите заседания на комисията, при спазването на определени условия.

Настоящият доклад отразява констатациите на мониториращия екип, формулирани въз основа на пряко извършеното наблюдение на откритите заседания на конкурсната комисия и на документи, предоставени от МРРБ.

Наблюдението е извършено от експертен мониториращ екип на Transparency International – България, включващ специалисти, работещи в сферите на правните, социалните и политическите науки, както и специалисти по инфраструктурно строителство.

Процедурата по оценка на офертите на кандидатите в открита процедура за възлагане на обществена поръчка с предмет с предмет „Определяне на изпълнител за допълнително проектиране и строителство на обект „Автомагистрала „Тракия” /А-4/ „Оризovo – Бургас”, участък: Лот 2 „Стара Загора – Нова Загора”, от км 210+100 до км 241+900, участък: Лот 3 „Нова Загора – Ямбол”, от км 241+900 до км 277+597, и участък: Лот 4 „Ямбол – Карнобат” от км 276+200 (съвп. с км 277+597 на ЛОТ 3) до км 325+280, е с обща продължителност от 44 дни. Този период обхваща дейността ѝ от момента на нейното конституиране, провеждане на откритите и закритите работни заседания, и обявяването на решението за избор на изпълнител на дейността, която е предмет на обявения конкурс.

Датата и мястото на провеждането на заседанията на Комисията са в съответствие с посочените в документацията по тръжната процедура. Заседанието бяха

⁵ Съгласно чл. 20а, ал. 2, т. 4 от ЗОП една от формите на предварителен контрол е възможността за участие на експерт от управляващия орган на съответната програма или междинното звено като член или **наблюдател** в комисията за провеждане на обществени поръчки

проведени в присъствието на всички членове на комисията, представители на кандидатите, ръководството на Министерството на регионалното развитие и благоустройството и Агенция „Пътна инфраструктура”, експерти на Transparency International – България и журналисти от водещи национални печатни и електронни медии.

СЪСТАВ НА КОМИСИЯТА ЗА ОЦЕНКА НА ОФЕРТИТЕ

И трите състава на Комисията за оценка на офертите бяха определени в съответствие с разпоредбите на чл. 34, ал. 2 от ЗОП. Съгласно цитираната разпоредба Комисията се състои най-малко от петима членове, един от които задължително е правоспособен юрист, а останалите са лица, притежаващи необходимата професионална квалификация и практически опит в съответствие с обекта и сложността на поръчката.

Работата на комисията и по трите процедури започна в съответствие с изискванията на закона, като първоначално бе обявена заповедта за назначаване на председателя и членовете на комисията, след което те подписаха декларациите по чл. 35 ал. 1 т. 1, т. 2 и т. 3 от Закона за обществените поръчки.

В съответствие с изискванията на закона всички присъстващи на откритото заседание представиха документите, легитимиращи техния статут и се вписаха в списъка на присъстващите лица.

В рамките на първото открито заседание бяха отворени офертите на всички участници, подали своите предложения в конкурсна процедура.

ОТВАРЯНЕ НА ОФЕРТИТЕ И ПРЕГЛЕД НА ПРЕДСТАВЕНАТА ДОКУМЕНТАЦИЯ

Процесът по отваряне на офертите на кандидатите стартира непосредствено след подписването на декларациите на членовете на комисията, в присъствието на представители на възложителя (Агенция „Пътна инфраструктура” и Министерство на

регионалното развитие и благоустройството), представители на кандидатите, журналисти и представители на Асоциация „Прозрачност без граници“.

Офертите на кандидатите бяха разгледани според поредността на тяхното получаване в Агенция „Пътна инфраструктура“. Процедурата по преглед на съдържанието на офертите включваше следните стъпки: обявяване на официалното име на участника (самостоятелно юридическо лице или обединение от две или повече юридически лица), отваряне на пакета с предоставената документация (оригинал и копие на офертата), извършване на обща проверка за съответствие между описа в списъка с представените документи и наличието им в папките в съответствие с общата поредност и номерация в списъка⁶.

С отварянето на офертите на кандидатите в конкурсната процедура приключи първото открито заседание на комисията.

В съответствие с изискванията на закона ценовите предложения бяха самостоятелно опаковани, като върху пакета бе поставен восъчен печат на Агенция „Пътна инфраструктура“. Същият подход бе приложен и при опаковане на останалите документи от офертите на отделните кандидати (оригиналите и копията на техническите оферти).

Процедурата по комплектоване, транспортиране и съхраняване на документацията бе извършена при условията на пълна прозрачност и изключителни мерки за сигурност.

ОТВАРЯНЕ НА ЦЕНОВИТЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ НА КАНДИДАТИТЕ

Ценовите оферти на кандидатите бяха отворени на предварително обявените дати и места от Възложителя.

Заседанията бяха проведени в присъствието на всички членове на комисията, представители на кандидатите, ръководството на Министерството на регионалното развитие и благоустройството и Агенция „Пътна инфраструктура“, експерти на Transparency International – България и журналисти от водещи национални печатни и електронни медии.

⁶ Конкретна информация за участниците в трите процедури е публикувана в междинните доклади на Асоциация „Прозрачност без граници“.

Комисията, поради несъответствие на техническите оферти с изискванията, предвидени в конкурсната процедура, не отвори ценовите оферти на отстранените участници и съответно – обяви ценовите оферти на останалите кандидати.

След обявяване на ценовите оферти на кандидатите беше предоставена възможност на представителите на медиите да зададат своите въпроси.

Следващият етап на процедурата е приемането на Решение на Председателя на Управителния съвет на Агенция „Пътна инфраструктура” за класиране на участниците и избор на изпълнители в процедурите за възлагане на обществени поръчки с предмет: „Определяне на изпълнител за допълнително проектиране и строителство на обект: „ Автомагистрала „Тракия” / А-4/ „ Оризово – Бургас”.

Последният етап на процедурите по ЗОП беше сключването на договори за изпълнение на поръчката между Агенция „Пътна инфраструктура” и кандидата, обявен за изпълнител на работата за съответния участък.

ОБЩИ БЕЛЕЖКИ И КОНСТАТАЦИИ

Откритите заседания на комисията за оценка на офертите на кандидатите за строителство на Автомагистрала „Тракия” бяха проведени в съответствие с изискванията на закона и при спазване на принципа за публичност и прозрачност. Следва да се отбележи, също така, че от страна на възложителя – Агенция „Пътна инфраструктура” и на Министерство на регионалното развитие и благоустройството, бяха положени усилия за организирането и провеждането на процедурата по начин, който да не допусне дискредитиране на процедурата. В тази връзка и с оглед на значимия обществен интерес към темата бяха приложени засилени мерки за сигурност относно надеждното съхранение на офертите на участниците в конкурсната процедура и създаването на гаранции срещу изтичането на информация преди приключване на работата на комисията.

В този смисъл може да се направи изводът, че първият компонент на оценката, свързан с публичността и достъпа до документи, отчита висока степен на прозрачност на проведената процедура, както и пълен достъп на експертите на Асоциация „Прозрачност без граници” до документите, необходими за анализа.

Заседанията на комисията са проведени при засилен медиен интерес и в присъствието на журналисти от националните печатни и електронни медии. С цел документиране на работата на комисията бе направен видео запис, включващ целия процес на работа – от момента на конституиране на комисията до запечатването на офертите и тяхното транспортиране до сградата на Министерство на отбраната, където продължи работата на комисията.

Въз основа на проведеното наблюдение на работата на комисията за оценка на предложенията за строителство на Автомагистрала „Тракия“, следва да се направи извод, че процедурата е проведена в съответствие със стандартите за публичност, като експертният екип на Асоциация „Прозрачност без граници“ е получил достъп до официалната информация във връзка с работата на комисията.

2. УПРАВЛЕНИЕ НА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ

Вторият компонент от методологията на Асоциация „Прозрачност без граници“ за оценка на прозрачността на процедурата е свързан с оценка на политиката за управление на конфликт на интереси.

Политиката за управление на конфликт на интереси е централен компонент на мерките за превенция на корупционни практики (като търговия с влияние), които водят до опорочаване на всяка процедура за възлагане на обществени поръчки.

Политиката за управление на конфликт на интереси е процес, при който съществуващ конфликт на интереси се управлява с цел постигане на неподкупност, прозрачност на интересите и защита на обществения интерес. В някои случаи, отделни организации са законово задължени да управляват конфликтите на интереси по точно определен начин.

За целите на гражданския мониторинг Асоциация „Прозрачност без граници“ дефинира следните **основни компоненти** на политиката за управление на конфликт на интереси при провеждането на процедурата за възлагане на обществена поръчка за строителството на Автомагистрала „Тракия“:

1. наличие на механизъм за идентифициране на потенциален конфликт на интереси от членовете на комисията;

2. механизъм за регистриране на потенциален конфликт на интереси от членовете на комисията;

3. механизъм за управление на потенциален конфликт на интереси от членовете на комисията;

4. механизъм за мониторинг на управлението на потенциален конфликт на интереси от членовете на комисията.

За да осъществи в пълен обем граждански мониторинг за приложението на така определените елементи на политиката за управление на конфликт на интереси, Асоциация „Прозрачност без граници” направи оценка на нормативната рамка и практиката по нейното прилагане в рамките на процедурата за възлагане на обществена поръчка за строителството на Автомагистрала „Тракия”.

Анализът и оценката на приложената политика за управление на конфликт на интереси се основава на следните разпоредби:

- чл. 35 от ЗОП, регламентиращ условията, на които следва да отговарят членовете на комисията по провеждане на процедурата за възлагане на обществена поръчка (алинея 1), включително липсата на материален интерес (т. 1 от алинея 1), отсъствието на свързаност с кандидат или участник в процедурата (т. 2 от алинея 1), отсъствието на частен интерес (т. 3 от алинея 1), както и реда за деклариране на промяна в декларираните обстоятелства (алинея 3)⁷;
- чл. 2 от ЗРПКИ, даващ легална дефиниция на конфликт на интереси и частен интерес⁸;

⁷ Закон за обществените поръчки, Изм. ДВ, бр. 37 от 2006 г., в сила от 01.07.2006 г.

Чл. 35. (1) (Изм. - ДВ, бр. 37 от 2006 г., в сила от 01.07.2006 г.) Членове на комисията или консултантите могат да бъдат лица, които декларират, че:

1. нямат материален интерес от възлагането на обществената поръчка на определен кандидат или участник;

2. не са "свързани лица" по смисъла на Търговския закон с кандидат или участник в процедурата или с посочените от него подизпълнители, или с членове на техните управителни или контролни органи;

3. (нова - ДВ, бр. 94 от 2008 г., в сила от 01.01.2009 г.) нямат частен интерес по смисъла на Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси от възлагането на обществената поръчка.

(3) (Изм. - ДВ, бр. 94 от 2008 г., в сила от 01.01.2009 г.) Членовете на комисията и консултантите представят на възложителя декларация за съответствие на обстоятелствата по ал. 1 и за спазване на изискванията по ал. 2 след получаване на списъка с кандидатите или участниците и на всеки етап от процедурата, когато настъпи промяната в декларираните обстоятелства.

⁸ Закон за разкриване и предотвратяване на конфликт на интереси, В сила от 01.01.2009 г. Обн. ДВ. бр.94 от 31 Октомври 2008г., изм. ДВ. бр.10 от 6 Февруари 2009г., изм. ДВ. бр.26 от 7 Април 2009г., изм. ДВ. бр.101 от 18 Декември 2009г.

- § 1 от допълнителните разпоредби на Търговския закон, даващ легална дефиниция на „свързани лица“⁹;
- чл. 10 (2) от Административно процесуалния кодекс, въвеждащ принципа за безпристрастност при осъществяване на административно производство.¹⁰

За целите на мониторинга Асоциация „Прозрачност без граници“ поиска от г-н Божидар Йотов, председател на УС на Агенция „Пътна инфраструктура“ в качеството му на възложител на обществената поръчка, да предостави на екипа по граждански мониторинг копие от декларациите по чл. 35 от ЗОП за всеки член на назначената комисия по провеждане на Процедурата.

При направения анализ на предоставените документи, екипът на Асоциация „Прозрачност без граници“ констатира следното:

А. При провеждането на процедурата са налични механизми за идентифициране на потенциален конфликт на интереси на базата на подписаните от всички членове на комисията декларации по чл. 35 от ЗОП.

В. При провеждането на процедурата са налични механизми за регистриране на потенциален конфликт на интереси – такъв е бил на лице за един от членовете на комисията по определяне на изпълнител на Лот 2 към 20.01.2010 година в процеса на

Чл.2 (1) Конфликт на интереси възниква, когато лице, заемащо публична длъжност, има частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията или задълженията му по служба.

(2) Частен интерес е всяка облага от материален или нематериален характер за лице, заемащо публична длъжност, или за свързани с него лица, включително всяко поето задължение.

⁹ **Търговски закон**, § 1. (Нов - ДВ, бр. 63 от 1994 г.) (1) "Свързани лица" по смисъла на този закон са:

1. съпрузите, роднините по права линия - без ограничения, по сребрена линия - до четвърта степен включително, и роднините по сватовство - до трета степен включително;

2. работодател и работник;

3. лицата, едното от които участва в управлението на дружеството на другото;

4. съдружниците;

5. дружество и лице, което притежава повече от 5 на сто от дяловете и акциите, издадени с право на глас в дружеството;

6. лицата, чиято дейност се контролира пряко или косвено от трето лице;

7. лицата, които съвместно контролират пряко или косвено трето лице;

8. лицата, едното от които е търговски представител на другото;

9. лицата, едното от които е направило дарение в полза на другото.

(2) "Свързани лица" са и лицата, които участват пряко или косвено в управлението, контрола или капитала на друго лице или лица, поради което между тях могат да се уговорят условия, различни от обичайните.

¹⁰ **Административно процесуален кодекс**, изм. ДВ. бр.35 от 12 Май 2009 г.

Чл. 10. (2) Не може да участва в производството длъжностно лице, което е заинтересовано от изхода му или има с някои от заинтересованите лица отношения, пораждащи основателни съмнения в неговото безпристрастие. В тези случаи по свой почин или по искане на някой от заинтересованите то може да бъде отведено.

разглеждане на техническите оферти на кандидатите. Същият е изпълнил задължението си по чл. 35 (3) от ЗОП като своевременно е декларирал промяна в обстоятелствата, водеща до евентуална възможност за неизпълнение на изискванията на чл.35 (1) от ЗОП за отсъствие на свързаност и частен интерес от изхода на процедурата.

С. При провеждането на процедурата са налични механизми за мониторинг на потенциален конфликт на интереси – лицето, декларирало потенциална възможност за неизпълнение на изискванията за безпристрастност (при конкурсната процедура за избор на изпълнител на строителството на лот 2), си е направило своевременно отвод и на негово място за член на комисията е назначен резервен член на комисията. Според протокола от работата на комисията „споделените съображения, мнения, заключения и предложения от лицето, направило отвод в хода на процедурата, не бяха взети предвид при формирането на решенията на комисията”.

Д. При провеждането на процедурата не са налични механизми за мониторинг на управлението на потенциален конфликт на интереси от членовете на комисията – от предоставените документи не става видно по какъв начин възложителят е верифицирал истинността на заявените в декларациите по чл. 35 от ЗОП обстоятелства от членовете на комисията.

3. ПРОЗРАЧНОСТ НА ПРОЦЕДУРАТА, РАВНОПОСТАВЕНОСТ И НЕДОПУСКАНЕ НА ДИСКРИМИНАЦИЯ

Третият компонент на оценката – прозрачност, равнопоставеност и недопускане на дискриминация, се основава на анализ на предоставените документи. В съответствие с методиката на Асоциация „Прозрачност без граници” наблюдението на процедурата започва от момента на изработване на документацията за провеждане на процедурата. Опитът от предишни наблюдения, както и наблюденията на редица обществени поръчки, показват, че голяма част от нарушенията са свързани именно с процеса на подготовка на тръжната документация, когато е възможно да се предреша изходът на процедурата чрез залагане на манипулирани критерии за допускане на участниците. Оценката се базира на анализа на проектодокументацията в хода на нейното изработване, както и на окончателната документация.

При изработването на настоящия коментар относно проектодокументацията, свързана с процедурата по възлагане на обществена поръчка за изграждане на Автомагистрала „Тракия“, експертите на Асоциацията са разгледали следните предоставени документи:

1. ДОКУМЕНТАЦИЯ за участие в открита процедура за възлагане на обществена поръчка с предмет: „Определяне на изпълнител за допълнително проектиране и строителството на обект: Автомагистрала “Тракия” /А-4/ “Оризово – Бургас” (и за трите участъка – Лот 1, Лот 2 и Лот 3).

2. ДОКУМЕНТАЦИЯ за участие в открита процедура за възлагане на обществена поръчка с предмет: „Определяне на изпълнител на консултантска услуга във връзка с изпълнението на: Допълнително проектиране и строителство на обект: Автомагистрала “Тракия” /А-4/ “Оризово – Бургас”, участък: Лот 2 “Стара Загора – Нова Загора”, от км 210+100 до км 241+900”

Експертите на Асоциация “Прозрачност без граници” се съсредоточиха върху и извършиха анализ основно на Раздел IV: Технически спецификации, Раздел V: Изискванията и доказателствата за икономическото и финансовото състояние и за техническите възможности на участниците, Приложение 16: Проект на договор и Раздел VII: Критерий за оценка: най-ниска цена от предоставения проект на документация за участие в открита процедура за възлагане на обществена поръчка с предмет: „Определяне на изпълнител за допълнително проектиране и строителството на обект: Автомагистрала “Тракия” /А-4/ “Оризово – Бургас”. Останалите части от документацията са разгледани от гледна точка на пълнота на документацията.

В настоящия доклад Асоциация „Прозрачност без граници” се произнася по съблюдаването на основните принципи на Закона за обществените поръчки като публичност, прозрачност, равнопоставеност и недопускане на дискриминация. Конкретните бележки на експертите на Асоциация „Прозрачност без граници” не обхващат техническата и икономическата част на документацията.

На първо място, Асоциация „Прозрачност без граници” приветства избора от Агенция „Пътна инфраструктура” (АПИ) към Министерството на регионалното развитие и благоустройството метод за провеждане на обществената поръчка чрез **открита процедура**, тъй като при така избраната процедура се предоставя възможност

на всички заинтересовани лица (чл. 16, ал. 4 от ЗОП) да подадат технически и финансови оферти за участие в тази стратегическа за България сделка.

След преглед на изискванията и доказателствата за икономическото и финансовото състояние и за техническите възможности и/или квалификация на участниците в обществената поръчка (Раздел V на документацията) експертите на Асоциация „Прозрачност без граници” достигнаха до следните заключения:

Поставените изисквания към потенциалните кандидати в процедурата нямат дискриминационен характер, също така не бяха констатирани изисквания, които да поставят някои участници в явно по-благоприятно положение спрямо други. Изводът за липса на дискриминация косвено се потвърждава и от следните факти:

- Срещу решенията на възложителя, с които се открива Процедурата на разглежданата обществена поръчка и в които се съдържат условията за участие, няма подадена жалба в Комисията за защита на конкуренцията.
- Друга индикация в тази насока е броят на подадените оферти (между 8 и 13 на брой), което показва, че поставените от възложителя изисквания са достатъчно сериозни, за да не могат да участват „случайни” кандидати и същевременно не съдържат в себе си условия, които да възпрепятстват участието на утвърдени местни и чуждестранни компании и обединения.
- Третата индикация в тази насока е, че на анкетите, които Асоциация „Прозрачност без граници” изпрати до участниците в конкурсната процедура, отговориха само фирмите – победители в конкурсите за строителство на автомагистрала „Тракия”. Практиката на организацията показва, че в случаи на нарушения останалите кандидати се възползват от правото си да изразят своите позиции и оценки.

Тук е мястото да се отбележи, че при първоначалния вариант на документацията на Лот 2 са съдържала изисквания за оборот и реализирано първокласно пътно строителство, което поставяше местните строителни компании в обективна невъзможност да вземат участие в процедурата. **След направените препоръки от Асоциация „Прозрачност без граници” тези изисквания бяха редактирани, в резултат на което бе осигурен балансът, необходим за постигане на съответствие на процедурата с принципа за лоялна конкуренция между стопанските субекти.**

В разглежданата Процедура оценяването на офертите беше извършвано по критерия „най-ниска цена” (Критерии за оценка на офертите – Раздел VII).

В становище до МРРБ Асоциация „Прозрачност без граници” изрази своите опасения, че практиката по реализиране на подобни обществени поръчки показва, че при избран критерий „най-ниска предложена цена” често се стига до проблеми и дори до блокиране на дейността по изпълнение на поръчката поради недостатъчен финансов ресурс за нейното изпълнение. Страната ни има негативен опит при строителството на важни инфраструктурни проекти, когато критерият за оценка на офертите е бил най-ниска предложена цена – например строителството на летище „София”, магистрала „Люлин” и други инфраструктурни проекти.

В тази връзка следва да се има предвид, че страните по договор за обществена поръчка не могат да го изменят, освен в изрично посочените в чл.43 от ЗОП случаи (изключения), а именно:

1. когато в резултат на непреодолима сила и/или непредвидени обстоятелства се налага промяна в сроковете на договора, или
2. при намаляване на договорените цени в интерес на възложителя или
3. при изменение на държавно регулирани цени, когато основен предмет на договора за обществена поръчка е дейност, чиято цена е обект на държавно регулиране и срокът му на изпълнение е над 12 месеца.

Това означава, че е напълно реална хипотезата, при която ценовата оферта на спечелилия участник е коректна към момента на депозиране на офертата и/или сключване на договора, но при последваща промяна на стопанските условия, като например увеличаване цената на суровините и материалите, тя вече няма да отговаря на променените условия. При това положение най-логичния изход е некачествено изпълнение или дори пълно неизпълнение на поръчката.

Несъмнено тази хипотеза е възможна и при другия критерий – „икономически най-изгодна оферта”, но при критерия „най-ниска предложена цена” възможностите на изпълнителя да реагира на променените условия са по-ограничени, а следователно и опасността от нереализиране на поръчката значително по-голяма. В този смисъл са и становищата на участниците в процедурата, изразени в отговор на изпратените им от Асоциацията анкети. Участниците посочват, че критерият “най-ниска” цена може да

доведе до декапитализиране на строителните фирми или до влягане на некачествени материали.

Не на последно място следва да се има предвид голямата вероятност в условията на световна икономическа криза строителни компании да се изкушат от спечелване на поръчката на всяка цена чрез предлагане на дъмпингова оферта. Освен това е добре известно, че по-ниската цена често води и до по-некачествено изпълнение. Смисълът на процедурите по Закона за обществените поръчки е да бъде намерен най-добрият баланс между цената и качеството на изпълнение на предмета на поръчката.

В известна степен опасенията на Асоциация „Прозрачност без граници” се потвърдиха и при провеждането на настоящата Процедура за изграждане на Автомагистрала „Тракия”, тъй като подадените оферти като цяло са на стойност значително по-ниска от тази на други европейски автомагистрала. Информация в този смисъл изнесе министър Росен Плевнелиев по време на пресконференцията след отваряне на ценовите оферти за Лот 2.

Въпросът дали цената на победилите оферти е икономически обоснована не попада в рамките на мандата на наблюдението, осъществявано от Асоциация „Прозрачност без граници”. При всички положения обаче, въпросът за това дали в случая е налице т. нар. дъмпингова оферта ще остане отворен до окончателното изпълнение на трите обекта от АМ „Тракия”. Подобно съмнение не би тежало над Процедурата в такава степен при избор на другия критерий за оценка, а именно – икономически най-изгодна оферта.

В настоящата си редакция Законът за обществените поръчки не регламентира статута на независимите наблюдатели на процедури по възлагане на обществени поръчки, какъвто се явява в случая Асоциация „Прозрачност без граници”. В две свои разпоредби (чл. 68, ал. 4 и чл. 69а, ал. 3) Законът лаконично посочва, че при отваряне на офертите и ценовите предложения имат право да присъстват и представители на юридически лица с нестопанска цел. Това поставя независимия наблюдател в пълна зависимост от добрата воля на съответния възложител – воля, която в настоящата процедура беше налице, но която липсваше при предишните две неуспешни процедури по възлагане на изграждането на автомагистрала „Тракия” чрез концесия от правителството на г-н Сакскобурготски и чрез открита процедура по Закона за обществените поръчки от правителството на г-н Станишев.

Очевидно е, че подобна зависимост от волята на възложителя влиза в остро противоречие с функцията и предназначението на независимия наблюдател, с оглед на което Асоциация „Прозрачност без граници” направи и съответните препоръки, приложени към настоящия доклад.

СТАТУТ НА НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ

Прегледът на сега действащото законодателство показва, че неправителствените организации не разполагат с правната възможност да наблюдават закритите заседания на комисиите за оценка на предложенията и избор на възложител. В тази връзка Асоциация „Прозрачност без граници” препоръчва в Закона за обществените поръчки да бъдат направени промени, които да регламентират официално статута на независимия наблюдател.

Подобна промяна е предложена във връзка с необходимостта независимите наблюдатели да присъстват по време на цялата процедура по определяне на изпълнител и да следят работата на комисията за оценка на офертите. От своя страна, експертът, конституиран като независим наблюдател, има задължение да не разпространява факти и обстоятелства, които са му станали известни в хода на процедурата и, които не подлежат на публично разгласяване. Това негово задължение, обаче, понастоящем също не намира законова регламентация.

Поради липсата на изрична правна уредба на този проблем, експертите на Асоциация „Прозрачност без граници”, които наблюдават процедурата, подписват декларации за конфиденциалност, които са разработени в съответствие с методиката за наблюдение на Transparency International. Основание за тяхното подписване е раздел II, т. 1 и т. 2 от Споразумението между Асоциация „Прозрачност без граници” и Министерство на регионалното развитие и благоустройството от 6 октомври 2009 г.

На базата на дългогодишния опит на Асоциация „Прозрачност без граници”, както и на основата на провежданото наблюдение на процедурата за възлагане на обществената поръчка за изграждането на автомагистрала „Тракия”, бяха изработени конкретни предложения за изменение на Закона за обществените поръчки. Тези промени се отнасят до положението на независим наблюдател и имат за цел да

регламентират на законово ниво неговия статут и възможността му за достъп до всички етапи от процедурата.

Асоциация „Прозрачност без граници” има статут на независим наблюдател на процедурата за избор на изпълнител на строителството на автомагистрала Тракия на основание на сключеното с МРРБ споразумение за сътрудничество. Нормативната уредба допуска участието на представители на неправителствени организации по време на откритите заседания на комисията за избор на изпълнител (заседанията за отваряне на офертите и ценовите предложения).

Чл. 68 ал. 4 от Закона за обществените поръчки¹¹ предвижда възможност за достъп на юридически лица с нестопанска цел и медии до заседанията на комисията за отваряне на офертите на участниците в съответствие с чл.68 ал. 3¹². Нито ЗОП, нито ППЗОП, обаче, предвиждат изрична възможност независимите наблюдатели да присъстват на закритите заседания на комисията и да наблюдават обсъжданията и процеса на вземане на решение за избор на кандидат.

По тази причина в хода на наблюдението на процедурата, нашите експерти нямаха право да наблюдават закритите заседания на комисията.

Следва да се отбележи, обаче, ефективното сътрудничество и желание за оказване на съдействие от страна на ръководството на МРРБ. В поредица от разговори и срещи се търсеше възможност за присъствие на представител на Асоциация „Прозрачност без граници” и по време на закритите заседания на комисията. В тази връзка беше обсъдена дори възможността представител на Асоциация „Прозрачност без граници” да бъде назначен за член на комисията за избора на изпълнител. Тази опция, обаче се оказа неприемлива за нас, тъй като тя би компрометирала статута на независим наблюдател на посочения от нас експерт.

С назначаването на независимия наблюдател за член на комисията от възложителя, дори когато става въпрос за член без право на глас, се отнема независимия статут на лице, което не участва в обсъжданията по избора, а само наблюдава и отбелязва евентуални нарушения на процедурата, в съответствие с

¹¹ Нова - ДВ, бр. 37 от 2006 г., в сила от 01.07.2006 г., изм. - ДВ, бр. 94 от 2008 г., в сила от 01.01.2009 г. Действията на комисията по ал. 3 са публични и на тях имат право да присъстват участниците в процедурата или техни упълномощени представители, както и представители на средствата за масова информация и на юридически лица с нестопанска цел

¹² Чл. 68. ал. 3 Комисията отваря пликите по реда на тяхното постъпване и проверява съответствието на офертите със списъка по чл. 56, ал. 1, т. 12.

предварително изготвена методология за наблюдение и индикатори за оценка. Наред с това, участието на независим наблюдател в комисията, ще я лиши от пълноправен член и по-скоро би затруднило нейната работата. Статутът на независимия наблюдател не предполага той да бъде част от комисията и да участва или да се намесва по какъвто и да е начин в нейната работа.

Във връзка с констатираните трудности при наблюдението на процедурата, съвместно с експерти на МРРБ бяха подготвени предложения за промени в действащия Закон за обществени поръчки. Предложенията бяха направени в контекста на текущите изменения в ЗОП през пролетта на 2010 г.. През м. март 2010 г. предложенията бяха направени от името на МРРБ, за да бъдат включени при изработването на законопроекта за изменение на Закона за обществените поръчки. Също така, Асоциация „Прозрачност без граници” представи своите предложения и на Комисията по правни въпроси на 41-то Народно събрание.¹³

За съжаление, както предложените от МРРБ изменения, така и предложенията на Асоциация „Прозрачност без граници”, не бяха взети предвид и не са част от приетите в края на м. юни 2010 г. промени в Закона за обществените поръчки. В този смисъл въпросът за официалния статут на независимите наблюдатели и техният достъп до всички етапи и документи от процедурата, остава открит.

По-конкретно, изпратените до Народното събрание предложения за промени в Закона за обществените поръчки се отнасят до два въпроса – официалното регламентиране на възможността за участие на независими наблюдатели на всички етапи от процедурата и този за отговорността и независимостта на наблюдателите.

Първото предложение за изменение на ЗОП е в текста на чл. 34, ал. 4, който да бъде изменен, както следва:

„(4) Възложителите могат да привличат независими наблюдатели, които имат право да присъстват на заседанията на комисията и на достъп до протокола от нейната работа.”

Подобен текст ще предостави възможност на възложителите да допуснат участието на независими наблюдатели до всички заседания на комисията, включително и тези които не са публични. Ще бъде допуснато и предоставянето на всички

¹³ Предложенията от името на Асоциация „Прозрачност без граници” бяха изпратени до Комисията по правни въпроси на 26 април 2010 г. Понастоящем предложенията са изпратени до министър Томислав Дончев и до работната група за изработване на нов ЗОП.

документи, свързани с процедурата по избор на изпълнител. Подобна промяна ще осигури на наблюдателя възможност лично да се увери в спазването на принципите за прозрачност, равно третиране и недискриминация на участниците, както и в липсата на конфликт на интереси сред членовете на комисията и по време на закритите заседания.

На второ място, беше предложена и промяна в разпоредбата на чл. 35, където да бъде създадена нова ал. 4. Тази разпоредба има за цел да регламентира отговорността на независимите наблюдатели и тяхното задължение за безпристрастност, независимост и недопускане на конфликти на интереси в хода на наблюдението.

В съответствие с предложения текст, независимите наблюдатели, подобно на членовете на комисията, ще декларират липсата на материален интерес от възлагането на обществената поръчка на определен кандидат или участник; както и че не са свързани лица по смисъла на Търговския закон с кандидат или участник в процедурата или с посочените от него подизпълнители, или с членове на техните управителни или контролни органи; и че нямат частен интерес по смисъла на Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси от възлагането на обществената поръчка. Същата разпоредба ще бъде и правното основание за задължението на независимите наблюдатели да пазят в тайна обстоятелствата, които са узнали във връзка със своята работа.

Текстът на предложената нова ал. 4 е както следва:

„(4) Декларации по предходната алинея представят и независимите наблюдатели, определени в акта на възложителя по чл. 34.”

С изработването на цитираното по-горе предложение за промени в ЗОП Асоциация „Прозрачност без граници” не преустанови своята работа по развитието на предложения за промени в тази област. Въз основа на непосредствения опит от наблюдението, осъществено през изминалата година, през април 2011 година Асоциация „Прозрачност без граници” разработи значително по-разширен състав от предложения за законодателни промени в сферата на обществените поръчки.

Във връзка с определянето на наблюдател в ЗОП или в Правилника за приложението му следва да бъдат включени конкретни критерии за избор (например опит, период на съществуване, актуална регистрация, спазване на законовите изисквания за отчетност и др.)

ПРЕПОРЪКИ

Въз основа на извършения преглед и анализ на тръжната документация, както и на приложения мониторинг на изпълнението на договорите, може да бъдат формулирани няколко основни извода и препоръки.

По отношение на процедурата по възлагане на изграждането на автомагистрала „Тракия“ Асоциация „Прозрачност без граници“ поддържа становището, че така избраният критерий за оценка на офертите „най-ниска цена“ крие значително повече рискове за успешното ѝ приключване в сравнение с критерия „икономически най-изгодна оферта“.

Също така, следва да се отбележи че съществуват някои непълноти относно провеждането на последователна политика за управление на потенциален конфликт на интереси. На първо място, нормативната уредба не урежда механизъм за проверка на достоверността на декларациите по чл. 35 от ЗОП, подавани от членовете на комисията. На второ място, прокламираните в чл. 2 ал. 1 т. 1 от ЗОП принципи на публичност и прозрачност на процедурите за възлагане на обществени поръчки следва да бъдат доразвити с включването на механизъм за публичност на подаваните по чл. 35 от ЗОП декларации от членовете на комисията. Такъв подход би позволил в максимална степен защитата на обществения интерес, предоставяйки достъп до информация в реално време за всяко заинтересовано лице.

Третата препоръка е свързана с необходимостта от законови промени, които да допуснат официално участието на независими наблюдатели на процедури по възлагане на обществени поръчки. Необходимо е статутът на независимия наблюдател да бъде регламентиран в Закона за обществените поръчки. Подобно изменение на закона ще осигури достъп на наблюдателите до всички етапи от процедурата по избор на изпълнител и ще регламентира тяхната отговорност при евентуално нарушаване на принципите на безпристрастност, конфиденциалност и недопускане на конфликт на интереси.

Една от най-съществените препоръки на Асоциация „Прозрачност без граници“ е свързана с необходимостта от промяна на чл. 82 от раздел XXIV „КОНФИДЕНЦИАЛНОСТ“ от Договора за възлагане на обществена поръчка за допълнително проектиране и строителство на автомагистрала „Тракия“.

Съгласно чл. 82 на раздел XXIV („Конфиденциалност“) от Договора за автомагистрала „Тракия“ „Всяка от страните по Договора се задължава да не разпространява информация за другата страна, станала ѝ известна при или по повод сключването на Договора, включително в хода на Обществената поръчка, която страната, за която се отнася информацията, е посочила писмено, че е конфиденциална. (ал. 1).

Всички карти, рисунки, скици, фотографии, планове, доклади, препоръки, оценки, записки, документи, договори, и други данни независимо от носителя (хартиен, магнит и друг носител), независимо от формата (текстов, графичен, звуков, визуален, аналог или цифров формат), събрани или получени от ИЗПЪЛНИТЕЛЯ във връзка с изпълнението на Договора, имат статут на конфиденциална информация (ал. 2).

Не е конфиденциална информацията, която ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ следва да представи на Агенцията по обществени поръчки в изпълнение на Закона за обществените поръчки“ (ал. 3).

Считаме, че така формулирани клаузите, засягащи конфиденциалността на информацията, свързана с изпълнение на Договора за строителство на автомагистрала „Тракия“, не дават ясен отговор на въпроса коя информация е конфиденциална, а създават проблеми, свързани с прозрачността при изпълнението на договора.

Това е тъка, тъй като на първо място от цитираните разпоредби не става ясно какво точно страните ще разбират под „конфиденциалност“, тъй като в раздел I от Договора („Дефиниции“) не се съдържа определение на понятието „конфиденциалност“.

Същевременно опитът да се извлече дефиниция на понятието чрез анализ на разпоредбите на ал. 1 и ал. 2 от Договора води до две напълно различни разбирания на понятието „конфиденциалност“:

- Според ал. 1 конфиденциална е информация, станала известна при или по повод сключването на Договора, която страната, за която се отнася информацията, е посочила писмено, че е конфиденциална.
- Според ал. 2 обаче се оказва, че конфиденциална информация е абсолютно всяка информация, събрана или получена от ИЗПЪЛНИТЕЛЯ във връзка с изпълнението на Договора.

От друга страна, съпоставката на ал. 2 и ал. 3 показва, че в тях са съчетани два несъвместими подхода при дефинирането на понятието „конфиденциалност“: в ал.2 се посочва коя информация е конфиденциална, а в ал. 3 – коя не е конфиденциална. По този начин остава открит въпросът за неуредените в чл. 82 хипотези – дали те ще се третираат като конфиденциална или като неконфиденциална информация.

Очевидно е, че дори обективно не е възможно всяка информация във връзка с изпълнението на Договора да бъде конфиденциална, най-малкото поради наличието на законови изисквания за публичност на част от тази информация.

Също така в случая трябва да се намери баланс между правото на защита на търговската тайна на страните и принципа на публичност и прозрачност, който е основополагащ както за ЗОП, така и за всяка процедура, свързана с усвояването на значителен по обем публичен ресурс, и която, без съмнение, засяга значим обществен интерес.

В тази връзка Асоциация „Прозрачност без граници“ предложи на МРРБ и АПИ да инициират промяна на раздел XXIV от Договора като се посочи ясна дефиниция на понятието „конфиденциалност“, като се запази изискването страната, за която се отнася информацията, да е посочила писмено, че тази информация е конфиденциална, като наред с това се въведе задължението страната да мотивира, защо счита тази информация за търговска тайна.

Считаме, че добра база за една такава дефиниция е разпоредбата на §1,т.8 от ЗЗК, според която „Производствена или търговска тайна са факти, информация, решения и данни, свързани със стопанска дейност, чието запазване в тайна е в интерес на правоимащите, за което те са взели необходимите мерки“.

При всички положения, обаче, категорично препоръчваме разпоредбата на чл. 82 от Договора да не се използва при следващи процедури, свързани с изграждането на големи инфраструктурни обекти.

II. КОНСТАТАЦИИ ОТ ОСЪЩЕСТВЕНИЯ МОНИТОРИНГ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ДОГОВОРИТЕ

Вторият компонент на осъществения мониторинг бе свързан с наблюдение на изпълнението на сключените договори. В съответствие с избраната методология дейността на мониториращия екип бе фокусирана в следните основни насоки:

1. Проверки на място – посещения на строителните площадки.
2. Посещения на месечните координационни срещи на възложителя и изпълнителите, свързани с отчитане на напредъка по изпълнението на договорите.
3. Преглед на документацията, свързана с изпълнението на договорите – посещения в офиса на Агенция „Пътна инфраструктура“.

1. ПРОВЕРКИ НА МЯСТО – ПОСЕЩЕНИЯ НА СТРОИТЕЛНИТЕ ПЛОЩАДКИ

Този компонент от наблюдението е извършен от експертен мониториращ екип на Асоциация „Прозрачност без граници“ и от представители на партньорски неправителствени организации от Стара Загора, Нова Загора и Ямбол.

Основните задачи на наблюдението са да бъде установено:

- Осигурява ли се прозрачност и публичност на изпълнението от страна на изпълнителите и възложителя;
- Изпълняват ли се предвидените в договора дейности;
- Осъществява ли се ефективен контрол от страна на възложителя;

При осъществяване на мониторинга на строителните дейности на лот 2, участък „Стара Загора – Нова Загора“ наблюдението е извършено в сътрудничество със Сдружение „Алтернатива 55“; за лот 3, участък „Нова Загора – Ямбол“ – с

„Бизнесцентър/Бизнесинкубатор” Нова Загора; за лот 4, участък „Ямбол – Карнобат” – с Център за образователни програми и социални инициативи – Ямбол.

Първата проверка на място беше осъществена на 4 ноември 2010 година от експертен екип на Асоциация „Прозрачност без граници”. Обект на наблюдение на мониториращите екипи беше напредъкът на изпълняваните на строителните площадки строително – монтажни работи спрямо предвидения график и степента на осъществяване на ефективен контрол върху тях.

Проверката беше проведена по време на проверката на ръководството на Министерството на регионалното развитие и благоустройството, на Агенция „Пътна инфраструктура” и журналисти от национални и регионални печатни и електронни медии.

Целта на експертния екип на Асоциация „Прозрачност без граници” бе да се установи дали е налице съответствие на темпа на работа на строителните площадки спрямо планираните графици/ работни програми и какви са мобилизираните от страна на изпълнителите ресурси – екипи, строителна механизация и материали. Другият основен фокус на наблюдението бе дали Възложителят (АПИ и МРРБ) осигурява необходимото ниво на публичност и осъществява ли ефективен контрол върху изпълнението на възложената дейност.

От извършената проверка на място беше установено, че няма изоставане от планираните графици на строително-монтажните дейности. Същевременно, строителството и на трите участъка се сблъсква със сходни проблеми, които към настоящия момент не оказват съществено негативно въздействие върху хода на изпълнението на работата по проекта. Установени в процеса на работа съществуващи мрежи и съоръжения чужда собственост и археологически находки са основните предпоставки за забавяне на отделни елементи от предвидените работи. По информация на министър Плевнелиев възникващите въпроси се разрешават при добро сътрудничество между държавните институции и във възможно най-кратки срокове. Общата оценка на изпълнителите на трите лота е, че до настоящия момент възложителят оказва пълно съдействие.

Във връзка с изпълнението на финансовите ангажименти на държавата, министърът на регионалното развитие и благоустройството декларира, че всяка от фирмите-изпълнители е получила авансово 5% от стойността на изпълнявания обект,

като общо сумата възлиза на 20 млн. лв. Министърът също декларира готовността на МРРБ и АПИ да извършват редовни ежемесечни проверки на място, които да осигурят рамката на ефективна система за контрол над изпълнението на този значим инфраструктурен проект.

По време на проверката на място на трите участъка експертите на ТІ - България имаха възможност да наблюдават напредъка на строително-монтажните дейности и да направят своите констатации. Констатациите от проверките на място обхващат периода от началото на строителството на съответния участък до м. март 2011 година.

Лот 2: Изпълнителят „Магистрали Трейс” осъществява строително-монтажните дейности в съответствие с планираното. Отложено е трасето на пътя, изпълняват се основно земни работи – изкопи и насипи. Работи се по пилотно фундиране на съоръжение над река Ореховска, изпълняват се надлези и отводнителни съоръжения. Към периода на инспекцията се изпълняват работи по приключването на етап 4 и започването на етап 5. Изпълнителят и Възложителят коментираха, че изпълнението на планираните дейности се осъществява изпреварващо с приблизително две седмици пред работния график.

Лот 3: Изпълнителят „Актор” е създал необходимата подготовка за предстоящия зимен сезон. Изпълняват се основно земни работи и работи по малки съоръжения. Изпълнителят и Възложителят декларираха, че изпълнението на планираните дейности се осъществява изпреварващо (два месеца по-рано) спрямо графика, заложен в договора.

Лот 4: Сдружение „Тракия IV” с водещ партньор „Холдинг Пътища” изпълнява строително-монтажните дейности в съобразно планираното. Към настоящия момент се извършват подготвителни работи – отнема се повърхностния хумусен пласт, отстраняват се земни маси и се прави скален изкоп в обхвата на трасето.

Проверката на графика на изпълнение на строителството установи, че към момента няма закъснение от планираните дейности, като до 18 ноември следва да бъдат завършени строителните работи по първия етап.

Във връзка с проблемите, появили се при обявяването на несъстоятелност на фирма „Мостстрой” (участник в консорциума – изпълнител на лот 4) МРРБ и АПИ са поискали сдружение „Тракия IV” да представи допълнително две банкови гаранции, подsigуряващи навременното финансово изпълнение на ангажиментите по договора,

както и декларация от името на консорциума, че средствата, които се изплащат за строителство на лот 4, няма да бъдат използвани за погасяване на други задължения.

Общата оценка на мониториращия екип на Асоциация „Прозрачност без граници“ е, че към настоящия момент изпълнението на договорените дейности от страна на изпълнителите на трите участъка от автомагистрала „Тракия“ е в съответствие с планираното. От своя страна, МРРБ и АПИ спазват декларираната готовност за предоставяне на публичност и изпълняват своя ангажимент да осъществяват контрол по изпълнението на договорите.

Наблюдение на строителните площадки от местни мониториращи екипи и представители на Асоциация „Прозрачност без граници“

Наблюдение на Лот 2

На 2 февруари 2011 година беше извършено наблюдение по трасето на Лот 2 от страна на местни мониториращи екипи и на представители на Асоциация „Прозрачност без граници“. В резултат на наблюдението и проведените разговори с представители на Изпълнителя се установи, че при напредъка на строителните работи етап 6 е завършен напълно, а изпълнението на етап 7 е 95%. През м. декември 2010 г. успешно е изпълнен опитен/ пробен участък за полагане на битуминизирана основа, с цел да се докаже, че оборудването и строителните методи, които Изпълнителят предлага, ще му позволят да изпълни асфалтовите пластове в съответствие с определените изисквания.

Към периода на наблюдението са завършени значителен брой малки съоръжения и се работи по множество други – изместване на електропроводи, отводнителни съоръжения и мероприятия за осигуряване на свободно преминаване под трасето на магистралата на дребни животни. Работи се по изграждането на големите съоръжения.

На 28 февруари 2011 година със съдействието на Изпълнителя на Лота бе проведено поредно наблюдение на трасето на лот 2 от страна на местния мониториращ екип.

Групата обходи цялото трасе на лот 2 от Стара Загора до Нова Загора. От наблюдението се установи напредък по изпълнението на земни и пътни работи, в т.ч. направа на пътни насипи, изпълнение на отводнителни окопи, както и напредък при изпълнението на големи съоръжения. По уверение на Изпълнителя, изпълняваните работи съответстват на приетия работен график.

На проведена заключителна работна среща в офиса на Обединение „Магистрали Трейс” на екипа на ТІ бяха предоставени и съответно разгледани документи установяващи качеството на вложените в обекта материали и продукти, в т.ч. сертификати за произход на строителни материали, протоколи за проведени в съответствие с изискванията на Техническата спецификация изпитвания на материали и смеси, искания за инспекция на строителните работи, актове и протоколи съставени в съответствие с изискванията на Наредба 3 на МРРБ за съставяне на актове и протоколи по време на строителството. Бяха показани още сертификати за плащания от Възложителя. Заявено беше, че лабораторията на Лота е установена с. Богомилово, а всички документи от проведените изпитвания се съхраняват в архива на Обединение “Магистрали Трейс”.

Изпълнителят демонстрира създадената програма за контрол по изпълнение на работите, където всяко посещение на обекта се заснема от екип на строителния надзор, и снимковият материал се съхранява.

Наблюдение на Лот 3

В периода 01.10.2010 г. до 28.02.2011 г. беше извършвано ежемесечно наблюдение на напредъка на строителните дейности. Посещенията, извършени от местния мониторащ екип, са осъществени на следните дати: 25.11.2010 г., 21.12.2010 г., 26.01.2011 г. и 25.02.2011 г.

При извършените посещения беше констатирано, че на обекта протичат строително-монтажни дейности. При извършените посещения на строителната площадка с цел наблюдение напредъка, но без достъп до строителната документация, можеше да бъде установено само най-общо сходство между физическия и планирания напредък.

Един от въпросите, които възникват при наблюдението, е разрушаването на пътната настилка вследствие на преминаване на тежките камиони, обслужващи обекта през селата в околността. Към момента не се наблюдават предприети ремонти по тях. Такива примери могат да бъдат дадени за с. Езеро, с. Стоил войвода, с. Загорци и с. Събрано. За последните три села се наблюдава, че камиони и помощен транспорт преминават и през засетите ниви, което нанася щети на земеделските производители.

Наблюдение на Лот 4

В периода 01.10.2010 до 28.02.2011 год. ежесечно беше извършвано наблюдение на напредъка на строителните дейности. В резултат на направения мониторинг може да се направи заключение, че строежът на Лот IV се извършва съгласно планираното. По сведения от Изпълнителя в изпълнение на планираните строително-монтажни работи той се натъква на участъци, които според него „не са били добре проучени” и могат да създадат бъдещи затруднения. Една от причините е, че горният слой на почвата е с голямо съдържание на хумус, който следва да бъде премахнат на по-голяма дълбочина до достигане на почва с подходящи физико-механични показатели.

Значителна част от местното население възприема положително строежа на магистралата и изразява надежди за благоприятното въздействие върху икономическото развитие на региона. Има известно недоволство сред жителите на село Дражево, които са отправили жалби до кмета на община Тунджа за неблагоприятния ефект върху техните земеделски земи, разположени в района на изгражданата автомагистрала. Оплакванията се отнасят до това, че в процеса на строителство се забелязва наводняване на земеделските земи, което ще се отрази неблагоприятно върху очакваните добиви от засетите площи. Кметът и заместник-кметът на селото са заявили, че ще направят оглед на районите и ще проведат разговори с Изпълнителя за предприемане на действия за отводняване на тези площи и предотвратяване на бъдещи щети върху частните имоти.

2. ПОСЕЩЕНИЯ НА МЕСЕЧНИТЕ КООРДИНАЦИОННИ СРЕЩИ ЗА ОТЧИТАНЕ НА НАПРЕДЪКА ПО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ДОГОВОРИТЕ

Посещенията на месечните срещи за отчитане на напредъка станаха възможни след получаването на официално писмено разрешение за достъп до информация от страна на възложителя Агенция „Пътна инфраструктура” (писмо от АПИ изх. № 5300488/26.01.2011 г., съответно вх. № на Асоциация „Прозрачност без граници” № 7/26.01.2011 г.). В тази връзка Асоциация „Прозрачност без граници” получи следните уведомления за предстоящи срещи:

- Писмо от АПИ от 26.01.2011 г. относно месечна координационна среща, планирана да се състои на 27.01.2011 в гр. Ямбол (лот 4).

- Писмо от АПИ от 01.02.2011 г. относно месечна координационна среща, планирана да се състои на 02.02.2011 в гр. Стара Загора (лот 2);
- Писмо от АПИ от 08.03.2011 г. относно месечна координационна среща, планирана да се състои на 09.03.2011 в гр. Стара Загора (лот 2);
- 2 устни уведомления по телефона за предстоящи месечни срещи на лот 3 (планирани да се проведат в рамките на същия ден – съответно за лот 3 и за лот 2).

Основен недостатък (във връзка с посещенията на месечните срещи) бяха изключително кратките срокове за уведомление на екипа на Асоциация „Прозрачност без граници“. В почти всички случаи Асоциация „Прозрачност без граници“ беше уведомявана за провеждането на срещите в деня преди нейното провеждане. Въпреки това, Асоциация „Прозрачност без граници“ мобилизира своите екипи и взе участие в работните срещи, за които получи предварително едnodневно писмено уведомление.

Наблюдение на Месечна среща за напредъка по изпълнението на Лот 4, проведена на 27 януари 2011 година

На 27 януари 2011 година в гр. Ямбол се проведе месечна среща за напредъка на строително-монтажните работи на Лот 4 на автомагистрала „Тракия“. Експертен екип на Асоциация „Прозрачност без граници“ взе участие в срещата въз основа на покана от Възложителя - Агенция „Пътна инфраструктура“ и Консултанта - „План инвест - Пловдининвест - Лот 4“. Участие в срещата взеха представители на Изпълнителя - Сдружение „Тракия IV“, на Консултанта „План инвест - Пловдининвест - Лот 4“, както и представители на авторския надзор, осъществяван от Проектанта на Лота – Сдружение „Виа план – Бурда“.

Представителят на консорциума-изпълнител инж. Ковачев представи накратко отчет за извършената работа: към 15 март 2011 година е планирано да бъде завършена съществена част от строителните дейности по отделните позиции на етап 5 от проекта, като се очаква той да бъде завършен в приетия по Договора срок.

Ръководителят на екипа на Консултанта инж. Бозов представи своята обобщена оценка по отношение изпълнението на строително-монтажните работи и отправи препоръки за по-нататъшната работа. Отбелязано бе, че в процеса на работа на строителната площадка се установява необходимост от пресичане на съществуващи инженерни мрежи и съоръжения, неописани в проектната документация за Лота.

Пояснено беше, че мрежите и съоръженията могат да се обособят в три групи – такива с издадено Разрешение за ползване по ЗУТ, такива с издадени Разрешения за строеж, но неотразени в проекта за Лота и такива без Разрешения за строеж. По този въпрос Авторският надзор изрази следното становище: пресичанията, изпълнени без издадено Разрешение за строеж, не са законни. Всички законнопостроени преди проектирането на Лота канали и шахти са в рамките на отчуждаването по парцеларен план. Всички напоителни полета са съгласувани с фирма „Напоителни системи”. За пропуснати следва да се изготвят проекти след произнасянето на Възложителя.

Препоръките на Консултанта са в три основни насоки: 1) необходимо е по-добро предварително планиране и организиране на подготвителните работи, което се оказва ключова предпоставка за изпълнение на по-нататъшната работа в съответствие с договорените срокове; 2) особено внимание следва да се обърне на поддържането на ефективна и своевременна комуникация с Възложителя - АПИ, в това число и на добрата работа относно поддържането на документацията, свързана с тази комуникация; 3) водещ принцип при изпълнението на работата следва да е стриктното придържане към параметрите на проекта и изпълнение на дейностите в съответствие с договора и проектната документация.

Наблюдение на Месечна среща за напредъка по изпълнението на Лот 2, проведена на 2 февруари 2011 година

На 2 февруари 2011 година в гр. Стара Загора експерти на Асоциация „Прозрачност без граници” взеха участие в месечната координационна среща по напредъка на строително-монтажните дейности на Лот 2, след покана от страна на Възложителя - Агенция "Пътна инфраструктура" и фирмата - Консултант „Пътинвест-инженеринг” АД гр. София. На нея присъстваха представители на Възложителя (АПИ), на Изпълнителя (Обединение "Магистрала Трейс") и на Консултанта ("Пътинвест Инженеринг"). На място бяха обсъдени текущия напредък и проблеми по изпълнението, а впоследствие беше извършен оглед на строителната площадка. По време на срещата стана ясно, че Обединение "Магистрала Трейс" изпълнява строителството на отсечката в график и няма непредвидени обстоятелства, които да възпрепятстват дейността им. До момента от етап 1 до етап 5 са изцяло изпълнени и отчетени, а етапи 6 и 7 са реализирани на 100% и предстои тяхното сертифициране. Очаква се през следващия 8 етап работата да бъде извършена за по-кратък срок от предвидения в договора.

Бяха обсъдени още привеждането на ландшафта в съответствие с мерките във връзка с ОВОС.

Като цяло Обединение „Магистрала Трейс“ не среща затруднения в изпълнението на граfiците, като поддържа своевременна комуникацията с Възложителя АПИ и със строителния надзор.

3. ПРЕГЛЕД НА ДОКУМЕНТАЦИЯТА, СВЪРЗАНА С ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ДОГОВОРИТЕ

Прегледът на документацията, свързана с изпълнението на договорите за изграждане на автомагистрала „Тракия“, е изключително важен елемент от наблюдението. Той има ключова роля при изработването на безпристрастна и професионално-обоснована оценка относно прозрачността и публичността на цялостния мониторингов процес, като наред с това дава възможност за осъществяване на ефективен обществен контрол върху наблюдавания обект.

В този пункт от наблюдението екипът на Асоциация „Прозрачност без граници“ се сблъска с редица трудности от юридически и административен характер.

На първо място, тук следва да се отбележи наличието на клаузи за конфиденциалност на цялата информация, свързана с изпълнението на договорите строителство на автомагистрала „Тракия“. Както бе подробно описано в първата част на настоящия доклад, клаузата за конфиденциалност е регламентирана в чл. 82 на раздел XXIV („Конфиденциалност“) от договорите между възложителя и изпълнителите на трите обществени поръчки.

Наличието на подобно ограничение от юридически характер се превърна в първата най-съществена пречка пред работата на експертния мониторащ екип на Асоциация „Прозрачност без граници“. Това мотивира правния екип на организацията да извърши обстоен анализ на клаузите в Споразумението на сътрудничество между „Асоциация „Прозрачност без граници“ и Министерство на регионалното развитие и благоустройството, на действащото българско законодателство, което има отношение към разглеждания проблем, както и на договорите между фирмите-изпълнители и Агенция „Пътна инфраструктура“.

Въз основа на това Асоциация „Прозрачност без граници” се обърна с поредица от официални писма към възложителя с молба за предоставяне на информацията, която е ключова за осъществявания мониторинг:

- Писмо на Асоциация „Прозрачност без граници” с изх. № 100/05.10.2010 г. до АПИ и МРРБ относно изработването на механизъм за осъществяване на съвместни проверки и искане за достъп до обектите и съответната строителна документация;
- Писмо на Асоциация „Прозрачност без граници” с изх. № 103/28.10.2010 г. до АПИ и МРРБ с искане за достъп до документацията относно изпълнението на строителните дейности;
- Писмо на Асоциация „Прозрачност без граници” с изх. № 106/12.11.2010 г. до АПИ и МРРБ с искане за достъп до документацията относно изпълнението на строителните дейности и съдействие за предоставяне на достъп до документацията от страна на фирмите-изпълнители;
- Писмо на Асоциация „Прозрачност без граници” с изх. № 109/3.12.2010 г. до МРРБ – Становище на Асоциация „Прозрачност без граници” относно необходимостта от промяна на раздел XXIV КОНФИДЕНЦИАЛНОСТ от Договорите за възлагане на обществени поръчки
- Писмо на Асоциация „Прозрачност без граници” с изх. № 117/20.12.2010 г. до МРРБ с искане за информация относно строителството на автомагистрала „Тракия” (въпроси относно документацията, свързана със строителството)
- Писмо на Асоциация „Прозрачност без граници” с изх. № 2/19.01.2010 г. до АПИ и МРРБ с искане за достъп до документацията относно изпълнението на строителните дейности.

В резултат на систематичните усилия на Асоциация „Прозрачност без граници” за получаване на достъп до информация, положени в рамките на 4-месечен период, в края на м. януари 2011 г. възложителят Агенция „Пътна инфраструктура” предостави официален писмен достъп до необходимата документация (писмо от АПИ изх. № 5300488/26.01.2011 г., съответно вх. № на Асоциация „Прозрачност без граници” № 7/26.01.2011 г.).

Проверката на документацията бе извършена от експерти – членове на мониторинга екип, ангажирани от Асоциация „Прозрачност без граници”. В рамките

на месец февруари 2011 година те извършиха преглед на документацията, съхранявана в офисите на Агенция „Пътна инфраструктура“.

През месец февруари 2011 година в офиса на Възложителя Агенция „Пътна инфраструктура“ беше извършено наблюдение на създадената при изпълнението на Лотове 2, 3 и 4 документация в периода до началото на м.февруари. Прегледаната документация включваше папки с кореспонденция между страните – участници в инвестиционния процес и доклади на Изпълнителите и Консултантите, както и допълнителна информация от Екипа на Възложителя.

Коментар по извършения преглед на върху документацията, съпътстваща инвестиционния процес

В предоставената от Възложителя кореспонденция и за трите лота присъстват документирани негови инициативи за проверки на място на строежа от страна на ЦИПТНЕНС към АПИ. Документирани са също така и планови проверки за изпълнението на Проекта за „Доизграждане на АМ „Тракия“, лотове 2, 3 и 4 – BG161PO004-2.0.01-0004 с участието и на представители на Управляващия орган по Оперативна програма „Транспорт“ (УО по ОПТ) - Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията и Възложителя – Агенция „Пътна инфраструктура“, в три етапа:

- оценка на установената система за управление и контрол по Оперативна програма „Транспорт“, оценка на създадената организация за управление на проекта, проверка на наличната документация, свързана с изпълнението на сключените договори по проекта, проверка на отчетната документация по проекта и съпоставка с информацията, подавана от изпълнителите;
- проверка на строителната площадка – проверка на място за: доставени материали, мобилизирана техника и работна ръка, извършвани подготвителни и основни строителни работи по трасето, оценка на постигнатия физически напредък и съпоставка с графика по договорите, проверка на спазването на приложимата нормативна база, както и правата и задълженията на страните по сключените договори, изпълнение на мерките по информираност и публичност;
- проверка на наличната документация в офисите на изпълнителите по сключените договори.

Назначен е Екип за управление на Проекта за доизграждане на АМ „Тракия” към Възложителя – АПИ. Този екип е структуриран: ръководител, заместник ръководител, технически координатор, юрист, икономист и служители на областни пътни управления Стара Загора, Сливен и Ямбол за осъществяване на регионален мониторинг към Екипа.

Външен консултант, назначен от Управляващия орган, извършва регулярен одит на проекта в съответствие с предвижданията на т.нар. годишен план на УО за проверки на място. Представените от Възложителя документи показват извършван от него „Мониторинг на управляваните рискове в плана за 2010 г.” за лотовете от проекта за довършване на АМ „Тракия”. Възможността за евентуални рискове се анализира и контролира в следните насоки: ненавременно сключване на договори за авторски надзор, лошо качество на работата а Изпълнителя (закъснения, несъобразяване на параметри заложи в договорите и др.), технически проблеми и затруднения по време на изпълнението на проекта, неефективни юридически процедури (разрешения, лицензи, достъп до обекта, визи за служителите и др.), недобро и ненавременно взаимодействие със съответните учреждения и институции, неспазване на технологията на строителство, изменения на техническия проект по време на неговото изпълнение, бавно обработване на сертификатите, закъснение на проекта – излизане извън времевите рамки на Финансовия меморандум, риск от загуба на средства, надхвърляне на бюджета; допълнителни финансови искове от Изпълнителя, промяна на цените на материалите и суровините, водещи до по-големи разходи, несъответствие между проектни количествени сметки и действително извършени СМР, влагане на некачествени материали, което се установява чрез протоколи от изпитвания или вземане на проби на място, неточни количествени сметки изготвени от Проектанта, недостатъчен производствен капацитет на Изпълнителите, забавяне на строителните работи, вследствие на неприключили археологични проучвания и отчуждителни процедури, необходимост от навременно получаване на допълнение към разрешение за строеж в частта инженерна инфраструктура (преместване на електрически и телекомуникационни кабели), оказване на неефективен контрол на строителните работи поради наличието на общ екип за управление на проекта от страна на АПИ (ЕУП).

На този етап нито едно обстоятелство, свързано с идентифицираните рискове, няма отражение върху основните времеви и финансови параметри на Договорите за строителство.

Консултантът регулярно изготвя план за действие с насоки, мерки и срокове.

Лог 2

За обекта има издадено от Министъра на регионалното развитие и благоустройството Разрешение за строеж РС-19 от 08/04/2010г. С протокол обр.1 (съгл. Наредба 3 на МРРБ за съставяне на актове и протоколи по време на строителството) от 04/06/2010г. на Строителя е предадена проектната документация и влязло в сила разрешение за строеж.

Протокол обр. 2а (съгл. Нар.3 на МРРБ) за начало на строителството е съставен на 09.06.2010 г.

Технологично-строителната програма и Графика за изпълнение на СМР предвиждат завършване на допълнителното проектиране и строителство в рамките на 25 месеца от Началото на строителството. Строително-монтажните работи са групирани в 16 Етапа. Изпълнителят е представил виждането си за изменение на работната програма на 28.01.2011 г. Същата е одобрена от Възложителя на 02.02.2011 г. без промяна на крайния срок. Приетите проектни изменения са отразени в новата програма.

Към края на наблюдението седем от общо шестнадесет етапа са изпълнени изцяло, което представлява приблизително 25% от стойността на работите при изтекли 28% от срока за изпълнение на строежа , което дава основание да се направи извода, че няма изоставане спрямо приетия график по етапи и като цяло.

В периода декември 2010 г. – януари 2011 г. Изпълнителят е заявил за разплащане пет междинни плащания съответно за етапи от I до V.

Не е констатирано закъснение спрямо сроковете залегнали в Договорните условия при разплащанията към Изпълнителя.

Отчуждителните процедури за директното трасе са приключили през 2005 г. Към месец ноември 2010 г. трасето е освободено от установени археологически обекти.

В процеса на строителство се установяват изградени и функциониращи съоръжения на други ведомства, чието трасе не е съгласувано с АПИ. В тези случаи от

Възложителя е указан подход, при който собственика се поканва да измести и защити съоръженията си за собствена сметка.

На този етап на Лота няма установени и нерешени проблеми от проектно естество.

В представената документация няма сведения за искове на страните, формулирани като такива имащи времево и/или ценово отражение върху договора.

Няма данни за регистрирани инциденти свързани с безопасността по време на периода на проверката.

Лот 3

За обекта има издадено от Министъра на регионалното развитие и благоустройството Разрешение за строеж РС-37 от 28.07.2010 г. С протокол обр.1 (съгл. Наредба 3 на МРРБ за съставяне на актове и протоколи по време на строителството) на Строителя е предадена проектната документация и влязло в сила разрешение за строеж.

Протокол обр. 2а (съгл.Нар.3 на МРРБ) за начало на строителството е съставен на 20.08.2010 г.

Технологично-строителната програма и Графика за изпълнение на СМР предвиждат завършване на допълнителното проектиране и строителство в рамките на 25 месеца от Началото на строителството. Строително-монтажните работи са групирани в 18-те Етапа.

Технологично – строителната програма за изпълнение на Лота е изменена в началото на м. февруари 2011 г. без промяна на крайния срок за завършване. Приетите проектни допълнения по част „Инженерни мрежи” и „Напоителни и отводнителни съоръжения” са отразени в актуализацията.

Към края на наблюдението четири от общо осемнадесет етапа са изпълнени изцяло, което представлява приблизително 17% от стойността на работите при изтекли 24% от срока за изпълнение на строежа , което дава основание да се направи извода, че няма изоставане спрямо приетия график по етапи и като цяло.

До периода на извършване на наблюдението Изпълнителят е заявил за разплащане две междинни плащания съответно за етапи I и II.

По сведения от Възложителя заявките по тези етапи са приети и разплатени на Изпълнителя. Не е констатирано закъснение при разплащанията към Изпълнителя.

След започване на строителните работи по Лот 3 е констатирано наличието на културни ценности в землищата на с. Биково и с. Чокоба, които се планира да бъдат освободени в процеса на строителните работи, без нарушават графика за изпълнение на обекта.

На този етап на Лота няма установени проблеми от проектно естество, за които Възложителят да не е взел отношение и да не е издал съответните указания.

Няма данни за регистрирани инциденти свързани с безопасността по време на периода на проверката.

Лот 4

За обекта има издадено от Министъра на регионалното развитие и благоустройството Разрешение за строеж РС-48 от 30.08.2010 г. С протокол обр.1 (съгл. Наредба 3 на МРРБ за съставяне на актове и протоколи по време на строителството) от 01.09.2010 г. на Строителя е предадена проектната документация и влязло в сила разрешение за строеж.

Протокол обр. 2а (съгл.Нар.3 на МРРБ) за начало на строителството е съставен на 06.10.2010 г.

Технологично-строителната програма и Графика за изпълнение на СМР предвиждат завършване на допълнителното проектиране и строителство в рамките на 28 месеца от Началото на строителството. Строително-монтажните работи са групирани в 9-те.

Към края на наблюдението изпълнените общо работи представляват приблизително 15% от стойността на работите при изтекли 14% от срока за изпълнение на строежа, което дава основание да се направи извода, че няма изоставане спрямо приетия график по етапи и като цяло.

Изпълнителят е заявил за разплащане един междинен сертификат за етап I. По сведения от Възложителя заявката по този етап е приета и разплатена на Изпълнителя. Не е констатирано закъснение при разплащанията към Изпълнителя.




В участъка по основното трасе са проведени спасителни археологически разкопки. Към периода на това наблюдение засегнатите площи са освободени за строителство, но са в режим на наблюдение от страна на НАИМ и БАН.

В представената документация не установихме сведения по отношение конкретни искове на страните имащи времево и/или ценово отражение върху договора.

На този етап на Лот 4 няма установени проблеми от проектно естество, за които Възложителят да не е взел отношение и да не е издал съответните указания.

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Комплексната оценка относно нивото на публичност и прозрачност при изпълнението на договорите за строителство на автомагистрала „Тракия” в наблюдаваните участъци се основава на стройна система от индикатори, включени в методиката на мониторинга, осъществяван от Асоциация „Прозрачност без граници” и партниращите екипи.

Дейност	Цел	Средство за реализиране	Описание	Индикатори	Изпълнение на индикаторите
A1 Наблюдение на напредъка (1)	Идентифициране на закъснения (от изпълнителя)	Посещение на обекта	Установяване съответствието между физическия и програмирания напредък	Достъп до обекта	✓
				Достъп до актуалната програма на изпълнителя	
A2 Наблюдение на напредъка (2)	Идентифициране на проблеми при изпълнение	Участие на месечни срещи	Чрез присъствие на месечни срещи за напредъка може да се констатират текущите проблеми при изпълнение и отговорните за тях страни	Достъп до месечни срещи на обекта	✓
Б Наблюдение на качеството	Осигуряване на необходимото качество (от изпълнителя и надзора)	Преглед на строителната документация	Проверка за наличие на необходимите сертификати и документи за изпитвания на влаганите в строежа материали.	Достъп до строителната документация	
В Наблюдение качеството на надзора	Осигуряване на надзор, съответстващ на изискванията на ЗУТ и договора за надзор	Преглед на строителната документация и посещения на обекта	Проверка наличието и пълнотата на строителната документация, водена от надзора. Проверка фактическото извършване на контрол на обекта от надзора	Достъп до строителната документация	
				Достъп до обекта	✓
Г Наблюдение на възложителя	Осигуряване навременно изпълнение на задълженията на възложителя	Участие в месечни срещи, преглед на документация на възложителя	Проверка на осигуряването от страна на възложителя на площите за изпълнение на проекта, разрешения за строеж и пр. Навременно плащане. Навременно съдействие на изпълнителя пред други администрации. Проверка дали се контролира работата на надзора и други	Достъп до месечни срещи на обекта	✓
				Достъп до протоколи от месечните срещи	✓
				Достъп до документи на възложителя	✓

От представената обобщена информация е видно, че по отношение нивото на публичност и прозрачност при изпълнение на строителните дейности съвременната българска практика страда от множество дефицити. Независимият граждански контрол е практически невъзможен без наличието на политическа воля и съгласието на конкретния възложител, както личи от предоставения достъп до обектите на изпълнение на строителните дейности, от една страна, и невъзможността да се състави обективно мнение за качеството на изпълняваните дейности поради липса на механизъм за консултиране на строителната документация, съхранявана от изпълнителя и надзора, от друга страна.

A1 Наблюдение на напредъка – Идентифициране на закъснения (от изпълнителя)

Първата проверка е организирана от МРРБ и е замислена като извънредна. От страна на МРРБ са поканени и журналисти, поради което информация за проверката е широко огласена в медиите. Последващите проверки се отличават несъществено като ход и резултати от първата.

И на трите обекта има завършени и функциониращи обектови офиси на изпълнителите и строителния надзор.

Броят на мобилизираните работници и механизация, констатиран при проверките, изглежда съответстващ на планирания (категорично заключение не може да бъде направено, поради факта, че строителните програми не са предоставени на проверяващия екип).

На въпроса дали има видове строителни дейности, които по програма би трябвало да са започнали, а не се виждат на обекта не може да се даде ясен отговор, поради факта, че строителните програми не са предоставени на екипа.

По същата причина не може да се даде отговор на въпроса има ли изоставане от работните програми. Екипът е уведомен, че по принцип закъснение има само по отношение на участъци, в които има пресичане на друга инженерна инфраструктура.

A2 Наблюдение на напредъка – Идентифициране на проблеми при изпълнение

Изпълнителите са констатирани необходимост от препроектиране (например на големите съоръжения) и за Лот 2 е получено одобрението на АПИ.

Б Наблюдение на качеството

Екипът за граждански мониторинг е уведомен, че се поддържат архиви със сертификати за произход на материалите и протоколи от изпитване, но документи не са показани.

Екипът е уведомен, че се поддържат архиви с искания за инспекция на работите от страна на изпълнителите към надзора, че се поддържа изряден архив на актовете и протоколи по време на строителството по ЗУТ, но не е предоставен достъп до документи.

Основната цитирана причина за това е клаузата за конфиденциалност в договорите между възложител и съответните изпълнители и строителен надзор. В рамките на проведената среща бе разяснено, че за проверка на документацията в офиса на изпълнителя е необходимо изрично писмено съгласие на възложителя.

В Наблюдение качеството на надзора

Не беше изяснено дали фирмите, упражняващи строителен надзор, представят на възложителя сертификатите за плащане в изисквания по договор срок (10 дни по чл. 10, ал. 1), въпреки че беше декларирано, че се поддържа пълен архив.

Аналогично стои въпросът с предписания и инструкции от страна на надзора към изпълнителя, за които категорично беше заявено, че се архивират изрядно.

Въпреки декларираната готовност за предоставяне на пълен достъп до документацията от страна на възложителя (изразена на площадката на 4 ноември 2010 г.) и от страна на изпълнителя и строителния надзор (на 4 и 5 ноември 2010 г.), екипът на практика нямаше възможност да извърши преглед на документите, съставлящи строителното досие.

Не беше изяснено кой поддържа строителното досие – изпълнителят или надзорът, както и в каква степен се осъществява контрол относно изрядното водене и електронизацията на строителната документация.

Г Наблюдение на възложителя

Проверяващият екип беше допуснат за мониторинг в офисите на възложителя (АПИ). В съответствие с методиката за мониторинг бяха изследвани редица въпроси, както е описано по-долу.

Процедури за финансов контрол

Не е предоставен достъп до финансови документи с обяснението, че същите не са на разположение на Екипа за управление на Проекта, а се намират във финансовата дирекция.

Процедури за текущ контрол

На обектите се извършват срещи за отчитане на напредъка и е предоставен достъп до протоколите от тях. Наличен е годишен план за проверка на място, но няма информация дали честотата на планираните проверки е съобразена със степента на риска по проекта (както това се изисква по чл. 12 от инструкцията за текущ контрол).

Годишният план за проверки на място се изпълнява и са налични доклади от тях. Изпълнявани са и непланирани проверки на място. Налични са междинни доклади за напредъка на трите проекта.

Процедури за оценка и управление на риска

На екипа представен план за управление на риска и планът е одобрен от УС на АПИ.

Не е получена информация дали се провеждат тримесечни срещи за управление на риска и работни срещи за оценка на риска за проектите, както това се изисква от вътрешните правила на АПИ.

Предвид значимостта и мащаба на проекта има основание да се счита, че би следвало да се обърне внимание на необходимостта от повишаване на кадровата обезпеченост на екипите ангажирани с изпълнение на проекта, както и от точно и ясно определяне на функциите на всеки член от тях и съответно осигуряване на непрекъснати наблюдение, контрол и експертно становище върху изпълняваните дейности.

При извършване на наблюдението на документацията на Възложителя не бяха установени конкретни данни за приетите на лотовете системи за качество на изпълняваните строително-монтажни работи, систематизиран архив на създадените актове и протоколи по време на строителството съгл. Наредба 3 на МРРБ, и подробна отчетност на дейността на Консултанта – издадени инструкции, заповеди, графици за изпълнявани от всеки от членовете на екипа дейности на обекта. Поради споменаването им в документацията, предоставена на наблюдаващия експерт, се налага изводът, че тези документи и/ или части от тях се съхраняват в приобектовите офиси на Изпълнителите и Консултантите. Предвид значимостта и мащаба на Проекта като препоръка би следвало да се обърне внимание на необходимостта от въвеждане на система за качество при набавяне и съхранение на строителната документация, както и при осъществяване на обмен на документация/кореспонденция между участниците в инвестиционния процес, и създаване и поддържане на собствен архив. Следва ясно да се дефинира как и от кого се формира и съхранява строителното досие на Лотовете.

ОБОБЩЕНИЕ

Независимо от демонстрираната от всички страни готовност за съдействие на екипите за граждански мониторинг са предоставени твърде малко документи относно строителния процес. Това се отдава на тромави съгласувателни процедури в администрацията.

Положителен индикатор е самият факт, че външни проверяващи екипи бяха допуснати до строителните площадки и в АПИ. Ако в бъдеще бъдат правени подобен тип проверки, трябва да се обърне особено внимание на осигуряването на достатъчен обем документация, на базата на която ясно и недвусмислено да може да се направят изводи за процесите, съпътстващи строителството.

III. КОНСТАТАЦИИ ОТ МЕДИЙНИЯ МОНИТОРИНГ. ОЦЕНКИ НА УЧАСТНИЦИТЕ В ПРОЦЕДУРАТА

Медийният мониторинг е изготвен въз основа на селектираните публикации и материали от националните и регионални печатни медии и интернет издания. Той обхваща периода от началото на строителните дейности на лот 2, лот 3 и лот 4 на автомагистрала „Тракия” до края на месец февруари 2011 година.

Той осъществен от Асоциация „Прозрачност без граници” съвместно с четири партньорски местни неправителствени организации: Сдружение „Алтернатива 55” – гр. Стара Загора, „Бизнесцентър/Бизнесинкубатор” – гр. Нова Загора, “Център за образователни програми и социални инициативи” – гр. Ямбол, “Българско сдружение за насърчаване на гражданската инициатива” – гр. Бургас.

За целта е използван изработен от ТП-България формуляр за медиен мониторинг, който проследява основните теми, обект на наблюдение, и се базира на няколко основни индикатора:

- обстоятелства, свързани с промяна в договора, поради непредвидени обстоятелства;
- изпълнение на договорените дейности/количества и т.н.;
- спазване на сроковете за изпълнение;
- съответствие на извършените дейности/доставки на предварително договорените.

Строителство на Лот 2 “Стара Загора - Нова Загора”

Местните и национални медии, наблюдавани от Сдружение „Алтернатива 55” – Стара Загора, „Българско сдружение за насърчаване на гражданската инициатива” и Асоциация „Прозрачност без граници” са: в. „Старозагорски новини”, електронен сайт news.dir.bg, в. „Новината”, телевизия „Стара Загора”, електронен сайт MGziNeR,

електронен сайт aktualno.com, информационна агенция „Фокус” , Дарик радио – Стара Загора, 24 часа – Стара Загора, електронен сайт Vnews, „Екип Нюз”, Икономически портал ТПП – Стара Загора, БТА, в. „Дневник”, електронен сайт vsekiden.com, електронен сайт ecom.bg, телевизия „Европа”, БНТ, ВТВ, Par1.bg, „Днес +”, електронен сайт cross-bg.net, радио „Фокус” – Сливен, „Сливен инфо”, ИА „БГНЕС”, електронен сайт lev.bg, сайт на Търговско-промишлена палата – Стара Загора; в. „Труд” , в „24 часа” – издание „Твоят ден” за Бургас, Сливен и Ямбол, електронен сайт gramophone.com, в. „Черноморски фар”, в. „Бургас днес и утре”, в.„Фактор”, в. „Компас”, в. „Капитал”, в. „Строителство Градът”, в. „Сега”, в. „Класа”, електронен сайт mediapool.bg, БНТ, в. „Стандарт”, електронен сайт dariknews.bg, електронен сайт vesti.bg, в. „Пари”, електронен сайт news.dir.bg.

Основните теми, констатирани в рамките на проведения мониторинг, са следните:

- Контрол при изпълнението на договорите – значителна част от публикациите в местните и националните медии през целия период на наблюдение се отнасят до проверките, които държавните институции осъществяват. Отразени са ежемесечните проверки на място и посещения на министър-председателя, на ръководството на Министерство на регионалното развитие и Агенция „Пътна инфраструктура”, на журналисти и наблюдатели.

Представителите на държавните институции заявяват намерението си за осъществяване стриктен контрол при изпълнението на строителните дейности и да извършват проверки на строителната площадка на всеки 20 дни. Министър Плевнелиев декларира, че при неизпълнение на договорите или забавяне в изпълнението на графика, договорите между АПИ и изпълнителите могат да бъдат прекратени по всяко време и че в тях ясно са заложили клаузи, които не позволяват покачване на цената на строителството.

- Спазване на условията по договорите – по-голямата част от публикациите са фокусирани върху спазването на сроковете за изпълнение на отделните етапи на строителството, като се цитират конкретни проценти на изпълнение за отделните етапи на работа и типове дейности.

По време на проверката през месец ноември 2010 година е декларирано, че до края на 2010 година фирмата-изпълнител на Лот 2 ще е изпълнила 100% от първите четири етапа от строителството на участъка. Според оценките на възложителя трасето е добре подготвено и изпълнителят ще има възможност да работи и през зимните месеци.

- Финансови въпроси (стойност на извършените дейности, плащания, неустойки и т.н.) – в редица публикации се отбелязва изричното условие на договора, забраняващо повишаване на крайната стойност. Отбелязва се, че, според оценките на министър Плевнелиев, избраният подход за избор на фирма, предложила минимална цена, ще позволи пренасочването на средства за строителство на трасето от София до Калотина.

От публикациите в медиите става ясно, че през ноември 2010 година изпълнителят Обединение „Магистрала Трейс“ е глобен с 500 000 лева. Санкцията е наложена от Агенцията „Пътна инфраструктура“ заради забавено представяне (с 4 месеца) на сертификати - отчети за свършената работа, на чиято база се извършват плащанията. Причината за констатираното закъснение е забавеното издаване на строителното разрешително от страна на МРРБ за прилежащата инфраструктура на Лот 2 на магистралата. Това от своя страна пречи от четири месеца на сдружението да подаде т.нар. сертификати – отчети за свършената работа, на чиято база се извършват плащанията. Тогавашният шеф на АПИ Божидар Йотов заявява, че при наваксване на закъснението на по-късен етап парите ще се приспадат от цената за строителството на отсечката.

В публикациите от декември 2010 година е застъпена темата, свързана с финансирането на проекта от европейските фондове – от Брюксел са изпратени серия от въпроси, касаещи апликационната форма на АМ „Тракия“. Въпросите са свързани основно с преминаването през защитени зони по „Натура“. Министърът по еврофондовете Томислав Дончев е изразил уверение, че подобен проблем не съществува и се очаква апликационната форма да бъде одобрена до края на годината. В края на декември 2010 година има редица публикации относно одобрената апликационна форма за магистрала „Тракия“.

Публикациите от началото на 2011 година отразяват информации за извършени плащания на фирмите-изпълнители на строителството на лот 2, лот 3 и лот 4. По информация на възложителя са извършени плащания в размер на 75 млн. лева.

В рамките на пресконференцията, организирана от Асоциация „Прозрачност без граници” и сдружение „Алтернатива 55” на 11 март 2011 година, от страна на медиите е поставен друг проблем, който иначе не е засегнат в медийните публикации – повдигнат е въпросът дали се извършват редовни плащания към по-малките фирми, участващи в изпълнение на строителните работи по трасето.

- Констатирани проблеми от технически характер – в началото на ноември 2010 година основен проблем за работата на строителите са неотстранената техническа инфраструктура (непреместен водопровод) и намерените археологически разкопки, като държавата е поела ангажимент за тяхното скорошно разрешаване (средата на ноември). От последващи публикации става ясно, че МРРБ е издало необходимото строително разрешение за изграждане на допълнителни трасета, с което ще се реши и този проблем.

В публикациите от месец декември 2010 година е засегната темата за извършено препроектиране на мостове и надлези по трасето. В рамките на парламентарния контрол към министъра на регионалното развитие са отправени питання дали промените не противоречат на договора, спазен ли е срокът за одобрение от страна на държавните институции, има ли вероятност това да компрометира получаването на финансиране от ЕС. В отговор строителният министър е заявил, че няма риск от загуба на средства, тъй като предметът на договора обхваща строителство и препроектиране, което допуска подобен род дейности. В допълнение представители на АПИ декларират, че препроектиране на съоръженията по отсечката се е наложило поради неизпълнени отчуждителни работи по инженерната инфраструктура. В договора за възлагане на строителни работи е предвидено кога се допускат промени в проекта – те трябва да са за сметка на изпълнителя, да не

натоварват цената и да не удължават срока за изпълнение – всеки един от тези фактори е налице, според инж. Лазаров, член на УС на АПИ.

Качество на вложените материали – този проблем фокусира вниманието на медиите, след като в средата на месец март 2011 година представители на една от парламентарно представените политически партии обявиха, че при строежа на лот 2 възложителят използва некачествени материали. В разгара на дискусиата за качеството на материалите бяха изразени разнопосочни мнения и коментари, които се отнасяха и до качеството на строителния контрол, упражняван при строителството на този инфраструктурен обект.

- Проблеми от местен характер – в регионалните медии са установени публикации относно очакванията на хората и въздействието, което строителните дейности по Лот 2 имат върху местните села. Местната старозагорска преса акцентира върху проблемите, причинени на жителите на село Хан Аспарухово. Тежките машини, използвани по време на строителството, са разбили местната пътна инфраструктура и част от товарите им създават потенциален риск от произшествия. Споменава се, че кметът на селото е алармирал неколккратно компетентните власти.

В публикации от местната преса се отбелязва, че за изминалия период от около 6 месеца 10-километровият път от с. Братя Кунчеви до с. Пшеничево е почти разбит.

Същият проблем е установен при репортерска проверка, извършена в с. Могила. Според кмета на селото на час минават между 40 и 60 тежкотоварни камиона, прекарващи инертни материали за продължението на автомагистрала „Тракия”, като в резултат на много места асфалтът е напукан.

Основното притеснение на жителите на селата е, че докато магистралата бъде изградена, околните пътища от републиканската пътна мрежа ще бъдат разбити, а на този етап не е ясно кога и с какви средства ще бъдат възстановени.

Отразен е и процесът на отчуждаване на 22 дка земи за извършване на строителни дейности в участъка на втората лента на пътя Стара Загора – Димитровград до кръговото движение на автомагистралата.

На 7 декември 2010 година в местната преса е отразена декларацията на Общинския съвет в Стара Загора, в която се настоява за изграждане на два допълнителни подхода към АМ „Тракия”. От мониторинга на последвалите публикации е видно, че Агенция „Пътна инфраструктура” е дала съгласие за проектиране на втора и трета връзка на града с автомагистрала „Тракия”.

Строителство на Лот 3 “Нова Загора – Ямбол”

Местните и национални медии, наблюдавани от СНЦОП „Бизнесцентър/Бизнесинкубатор – Нова Загора”, „Българско сдружение за насърчаване на гражданската инициатива” и Асоциация „Прозрачност без граници” са: радио „Фокус” – Сливен, „Сливен инфо”, информационна БТА, в. „Дневник”, електронен сайт vsekiden.com, електронен сайт econ.bg, БНТ, ВТВ, Нова телевизия, електронен сайт Pagi.bg, информационна агенция „БГНЕС”, в. „Труд”, в. „24 часа” – издание „Твоят ден” за Бургас, Сливен и Ямбол, електронен сайт gramophone.com, в. „Черноморски фар”, в. „Бургас днес и утре”, в. „Фактор”, в. „Компас”, в. „Капитал”, в. „Строителство Градът”, в. „Сега”, в. „Класа”, електронен сайт mediapool.bg, БНТ, в. „Стандарт”, електронен сайт dariknews.bg, в. „Пари”, електронен сайт news.dir.bg.

Основните теми, констатирани в рамките на проведения мониторинг, са следните:

- Контрол при изпълнението на договорите – значителна част от публикациите в местните и националните медии през целия период на наблюдение се отнасят до проверките, които държавните институции осъществяват. Отразени са ежемесечните проверки на място и посещения на министър-председателя, на ръководството на Министерство на регионалното развитие и Агенция „Пътна инфраструктура”, на журналисти и наблюдатели.

Представителите на държавните институции заявяват намерението си за осъществяване стриктен контрол при изпълнението на строителните дейности и да извършват проверки на строителната площадка на всеки 20 дни. Министър Плевнелиев декларира, че при неизпълнение на договорите или забавяне в изпълнението на графика, договорите между АПИ и изпълнителите могат да бъдат прекратени по всяко време и че в тях ясно са

заложені клаузи, които не позволяват покачване на цената на строителството.

В публикациите от декември 2010 година има материали относно извършена внезапна проверка от експерти, ангажирани от ОП „Транспорт“. Информацията е свързана с пропуски в поддържането на документация (не е налице договор за авторски надзор и технически контрол, сертификати за използвани материали от кариера Мадарево, не е изяснен статутът на промишлената база в Кермен) и спазване на технологични изисквания (относно обработка на вложени материали съобразно изискванията на проектанта).

- Спазване на условията по договорите – по-голямата част от публикациите са фокусирани върху спазването на сроковете за изпълнение на отделните етапи на строителството, като се цитират конкретни проценти на изпълнение за отделните етапи на работа и типове дейности. По време на проверката през месец ноември 2010 година е констатирано, че изпълнителят на Лот 3 – фирма „Актор“ – ще приключи годината с 30% изпълнени дейности. Поради прилаганата различна технология на работа, дейностите се извършват предсрочно с два месеца и трасето е подготвено за работа през зимата.
- Финансови въпроси (стойност на извършените дейности, плащания, неустойки и т.н.) – в редица публикации се отбелязва изричното условие на договора, забраняващо повишаване на крайната стойност. Отбелязва се, че, според оценките на министър Плевнелиев, избраният подход за избор на фирма, предложила минимална цена, ще позволи пренасочването на средства за строителство на трасето от София до Калотина.

Публикациите от началото на 2011 година отразяват информации за извършени плащания на фирмите-изпълнители на строителството на лот 2, лот 3 и лот 4. По информация на възложителя са извършени плащания в размер на 75 млн. лева.

През февруари 2011 година има редица публикации относно сертифицирани два етапа от изпълнени дейности по строителство на лот 3 и извършени плащания от страна на възложителя – Агенция „Пътна инфраструктура“.

При представен отчет от АПИ е отчетено, че за предходната година степента на изпълнение на участъка Нова Загора – Ямбол е 16%.

- Констатирани проблеми от технически характер – както на Лот 2, и по трасето на Лот 3 се извършват археологически разкопки. Налице е и неотстранена техническа инфраструктура, която възпрепятства завършването на дейностите от първите два етапа. От медийните публикации става ясно, че министърът на регионалното развитие е изразил готовност за съдействие при решаването на този проблем (в рамките на месец ноември 2010 година).

В медийни публикации от началото на ноември 2010 година е засегнат въпросът за предоставена от Министерския съвет концесия за добив на скални материали на фирма „Арко импорт” (упоменава се, че теренът се намира на 1 км от трасето на магистрала „Тракия”). След направено журналистическо разследване се оказва се, че фирмата е собственост на Нина Георгиева, съпруга на бившия шеф на пътният фонд Веселин Георгиев. Находището, което получава през есента на 2009 година, е Дългият рид и е в землището на новозагорското с. Полско Пъдарево. То е в съседство с отсечката между Нова Загора и Ямбол, а 25-годишният концесионен договор е сключен 2 дни преди сключването на договора със строителя на лот 3. По този повод представители на АПИ са заявили, че добивът на материали е въпрос на договорни взаимоотношения между изпълнителя и подизпълнителите и на този етап строителят не е длъжен да предоставя обяснения на АПИ за доставките на материали.

- Проблеми от местен характер – в регионалните медии са установени публикации относно очакванията на хората и въздействието, което строителните дейности по Лот 3 имат върху местните села. Един от споровете е между две съседни села, които жителите на които искат по-лесен достъп до изграждащата се магистрала.

Строителство на Лот 4 „Ямбол - Карнобат”

Местните и национални медии, наблюдавани от Сдружение „Център за образователни програми и социални инициативи” – Ямбол, „Българско сдружение за

насърчаване на гражданската инициатива” и Асоциация „Прозрачност без граници” са: в. „Делник”, сайт „Зона Ямбол”, електронен сайт „Ямбол свят”, ТВ „Диана кабел”, информационна агенция „Фокус”, информационна агенция „БГНЕС”, електронен сайт gramophone.com, в. „Черноморски фар”, в. „Бургас днес и утре”, в. „Фактор”, в. „Компас”, в. „Труд” , в „24 часа” – издание „Твоят ден” за Бургас, Сливен и Ямбол, в. „Дневник”, в. „Капитал”, в. „Строителство Градът”, в. „Сега”, в. „Класа”, електронен сайт mediapool.bg, БНТ, в. „Стандарт”, електронен сайт dariknews.bg, електронен сайт vesti.bg, в. „Пари”, електронен сайт news.dir.bg.

Основните теми, констатирани в рамките на проведения мониторинг, са следните:

- Контрол при изпълнението на договорите – значителна част от публикациите в местните и националните медии през целия период на наблюдение се отнасят до проверките, които държавните институции осъществяват. Отразени са ежемесечните проверки на място и посещения на министър-председателя, на ръководството на Министерство на регионалното развитие и Агенция „Пътна инфраструктура”, на журналисти и наблюдатели.

Представителите на държавните институции заявяват намерението си за осъществяват стриктен контрол при изпълнението на строителните дейности и да извършват проверки на строителната площадка на всеки 20 дни. Министър Плевнелиев декларира, че при неизпълнение на договорите или забавяне в изпълнението на графика, договорите между АПИ и изпълнителите могат да бъдат прекратени по всяко време и че в тях ясно са заложени клаузи, които не позволяват покачване на цената на строителството.

- Спазване на условията по договорите – по-голямата част от публикациите са фокусирани върху спазването на сроковете за изпълнение на отделните етапи на строителството, като се цитират конкретни проценти на изпълнение за отделните етапи на работа и типове дейности.
- Финансови въпроси (стойност на извършените дейности, плащания, неустойки и т.н.) – в редица публикации се отбелязва изричното условие на договора, забраняващо повишаване на крайната стойност. Отбелязва се, че,

според оценките на министър Плевнелиев, избраният подход за избор на фирма, предложила минимална цена, ще позволи пренасочването на средства за строителство на трасето от София до Калотина.

През октомври водеща новина във всички медии е обявената несъстоятелност на „Мостстрой” – една от деветте фирми, участващи в консорциума „Тракия IV”. На 6 октомври 2010 година фирмата и дъщерните ѝ дружества депозират молба за откриване на производство по несъстоятелност поради неплатежоспособност и свръхзадлъжнялост. Броени дни след обявената несъстоятелност, министър – председателят и министърът на регионалното развитие и благоустройството инспектират строителните работи на трите лота на магистралата. Пред медиите министър Плевнелиев подчертава още веднъж, че интересът на държавата е защитен, с оглед на ангажимента на останалите членове на консорциума да носят солидарна отговорност при изпълнението на договора за строителство на лот 4.

В началото на 2011 година АПИ изплаща на изпълнителите на трите лота на АМ „Тракия” 50 млн. лева за извършени дейности. На консорциум „Тракия IV” са изплатени средства за изпълнението на два етапа, за които е издаден сертификат за завършена работа.

Един от местните вестници – „Фактор” – публикува информация, че строителните работници от Карнобат не са получавали заплати и ваучери за храна от месец май и заплашват да блокират магистрала „Тракия”.

- Констатирани проблеми от технически характер – най-често срещаните публикации са свързани с разминавания за данните от геоложките проучвания, технически препятствия при извършване на част от изкопните работи в определени участъци и известно забавяне на строителните дейности.

Проверката на място през месец ноември 2010 година установява, че от трите лота строителството на този участък изостава най-много, но причината за това е, че процедурата за избор на изпълнител на лот 4 е проведена в хронологична последователност след процедурите за лот 2 и лот 3 и съответно – договорът за изпълнение е сключен по-късно.

Представителят на изпълнителя е изразил увереност, че етапите ще бъдат изпълнени в срок, но също така и че са налице големи проблеми в изграждането на участъка, а именно – разминавания между геоложките проучвания и реалното състояние на трасето в някои участъци (по-дълбок пласт на хумусна почва, високи подпочвени води и глина, скъсване на канали на „Напоителни системи”, и т.н.).

- Проблеми от местен характер – в регионалните медии са установени публикации относно очакванията на хората и въздействието, което строителните дейности по Лот 3 имат върху местните села. В публикации и коментари е изразено недоволство на жителите на село Дражево, което се отнася до неблагоприятния ефект върху земеделските земи. Оплакванията се отнасят до това, че в процеса на строителство са наводнени земеделските земи, което ще се отрази неблагоприятно върху очакваните добиви от засетите площи.

ОЦЕНКИ НА УЧАСТНИЦИТЕ В КОНКУРСНАТА ПРОЦЕДУРА

При формирането на своята заключителна оценка, Асоциация „Прозрачност без граници” отчете и данните от един допълнителен изследователски метод – социологическо проучване, целящо да установи оценките на участниците в тръжните процедури. В тази връзка бяха изпратени анкети с въпроси, фокусирани върху няколко основни теми:

- оценка на избрания подход за строителство на наблюдавания инфраструктурен обект;
- оценка за съответствие на процедурата с предварително обявените изисквания;
- оценка на прозрачността на процедурата в съответствие с чл. 2, ал. 1 на Закона за обществените поръчки;
- оценка относно равнопоставеността на всички участници.

Асоциация „Прозрачност без граници” получи отговор от 4 участници в тръжните процедури: Обединение „Магистрала Трейс”, „Актор”, Консорциум „Български автомагистрала – Кабиле” и „Алпине Бау”.

Изразените оценки, коментари и позиции са описани по-долу, както следва:

Оценка на избрания подход за строителство на наблюдавания инфраструктурен обект

По отношение на първия изследван въпрос кандидатите са дали изчерпателни отговори, които варират в доста широк диапазон:

- липса на категорична оценка поради това, че изборът на конкретна процедура се обуславя от редица условия;

- оценка на процедурата като достатъчно адекватна и последователна и в този смисъл подходяща за избор на изпълнител на такъв стратегически обект;

- мащабите на обекта и степента на готовност на проекта обуславят като по-подходящи този тип процедури, при които има възможност за предварителен подбор; в конкретния случай е оценено като нецелесъобразно използването на допълнителното проектиране като механизъм за компенсиране на липсата на достатъчна инвестиционна готовност за избор на строител това увеличава риска и за възложителя и за строителя; ниската цена може да е резултат от некомпетентност или на преднамерен дъмпинг; критерият “най-ниска” цена може да доведе до декапитализиране на строителните фирми или до влагане на некачествени материали; изискванията по отношение на линейния график създават предпоставки за съблюдаването на формалните изисквания за графика като приоритет пред други оптимални технически/ организационни/ технологични решения.

- избраният подход няма база за сравнение: той се определя въз основа на конкретно управленско и политическо решение за провеждане на процедурата; все пак е подчертано, че критерият “най-ниска цена” е определен като негатив на процедурата.

Оценка за съответствие на процедурата с предварително обявените изисквания

На този въпрос кандидатите са дали еднозначни отговори – оценено е че процедурата е проведена в съответствие с предварително обявения начин и не са възниквали изненадващи ситуации, което е обусловило и съответните решения за кандидатстване в процедурата.

Оценка на прозрачността на процедурата в съответствие с чл. 2, ал. 1 на Закона за обществените поръчки

По отношение на третия изследван въпрос двата от кандидатите са оценили процедурата като достатъчно прозрачна и открита; - един от тях я е оценил като видимо прозрачна, но за него остават съмнения за задкулисни игри; - друг от кандидатите защитава позицията, че процедурата е прозрачна дотолкова доколкото всяка заинтересувана фирма може да участва, но според него избраният подход е в противоречие с прозрачността и лоялната конкуренция, с оглед на това че не позволява обективно оценяване на офертите на кандидатите.

Оценка относно равнопоставеността на всички участници

Кандидатите не са установили неравнопоставено третиране спрямо тях или спрямо другите участници. Един от участниците заявява, че е третиран наравно с другите участници, но наред с това изразява критична бележка, че чуждестранните фирми са в неравнопоставено положение при набавянето на оригинални документи от чужбина.

Непосредствено след откритото заседание на комисията за оценка на офертите за избор на строител на лот 2 (по-конкретно, второто открито заседание за отваряне на ценовите оферти) Асоциация “Прозрачност без граници” получи писмо от един от участниците – “Щрабаг” АД – в което изрази възражение срещу действията на комисията, изразяващи се с следното: ценовата оферта на “Щрабаг” АД не е отворена от комисията без да е дадена информация за причините; в рамките на 10-дневен срок от датата на провеждане на заседанието не са получили отговор за причините за неотварянето на офертата; въпреки това кандидатът е внесъл протест в Комисията за защита на конкуренцията, който е бил отхвърлен от КЗК; по информация на кандидата информация за конкурсната процедура не е била анонсирана в официални вестник на ЕС, а също така по негова оценка не са били стриктно спазени водещи принципи на законодателството на ЕС.

IV. Основни изводи и препоръки.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ ОТ НАБЛЮДЕНИЕТО НА КОНКУРСНАТА ПРОЦЕДУРА ПО ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛИ НА СТРОИТЕЛСТВОТО НА АВТОМАГИСТРАЛА „ТРАКИЯ”

В заключение може да се отбележи, че наблюдаваната конкурсна процедура за избор на изпълнител на строителството на автомагистрала “Тракия” чрез възлагане на обществени поръчки беше проведена открито и прозрачно, и в съответствие с основните принципи на Закона за обществените поръчки – публичност, прозрачност, свободна и лоялна конкуренция, равнопоставеност и недопускане на дискриминация. Тази констатация се основава на анализа на тръжната документация и на присъствието на експерти на Асоциация „Прозрачност без граници” на публичните/откритите заседания на комисията.

Следва да се отбележи и фактът, че за първи път при организирането на процедура, свързана с изграждане на този значим инфраструктурен проект държавните институции в лицето на Министерството на регионалното развитие и благоустройството и Агенция „Пътна инфраструктура” демонстрираха желание за откритост и съдействаха на експертите на Асоциация „Прозрачност без граници”, в рамките на закона.

Липсата на ясна нормативна регламентация на статута на независимите наблюдатели в известна степен попречи на експертите на Асоциация „Прозрачност без граници” да осъществяват мониторинг съобразно използваната от нея методика, с оглед на което експертите на организацията намират за необходимо да се подкрепят по-нататъшни промени в Закона за обществените поръчки.

Една от най-съществените препоръки на Асоциация „Прозрачност без граници” е свързана с необходимостта от промяна на раздел XXIV КОНФИДЕНЦИАЛНОСТ от

Договорите за възлагане на обществена поръчка за допълнително проектиране и строителство на автомагистрала „Тракия”.

Оценяваме, че така формулирани клаузите, засягащи конфиденциалността на цялата информация, свързана с изпълнение на Договора за строителство на автомагистрала “Тракия” създават сериозни затруднения пред възможността на обществото да се информира за адекватното управление на публичните средства, вложени в този значим инфраструктурен обект, ограничават гражданските организации при осъществяването на ефективно наблюдение и, не на последно място – не съответстват на разпоредбите на Закона за обществените поръчки, както и на принципите на европейското законодателство в тази област.

Именно този проблем предопредели в най-голяма степен и затрудненията на Асоциация “Прозрачност без граници” при извършването на втория етап на нашето наблюдение – етапът на наблюдение на изпълнението на договорите. В резултат на описаните по-горе препятствия от юридически, а вероятно и от административен характер, мониториращият екип получи достъп до документацията едва в края на периода на извършеното наблюдение. Въз основа на своите последователни усилия и след почти 4-месечен период на изчакване, Асоциация „Прозрачност без граници” получи достъп до информация, като на 26 януари 2011 г. възложителят Агенция „Пътна инфраструктура” предостави официален писмен достъп до необходимата документация.

В тази връзка, наред с препоръката за недопускане на клаузи за конфиденциалност в договорите, които се изразходват значителни публични финансови средства, Асоциация “Прозрачност без граници” отправя препоръка за спазване на административни правила и процедури, които гарантират бързо и ефикасно действие на администрацията по повод отправени запитвания и искания за достъп до информация от страна на гражданите, медиите и на организирани структури на гражданското общество.

СОФИЯ, АПРИЛ 2011 ГОДИНА

АСОЦИАЦИЯ “ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ”

ПРИЛОЖЕНИЯ



Изх. № 109/3.12.2010 г.

ДО
Г-Н РОСЕН ПЛЕВНЕЛИЕВ
МИНИСТЪР НА
РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ
И БЛАГОУСТРОЙСТВОТО

КОПИЕ ДО
Г-Н ГЕОРГИ ПРЕГЪОВ
ЗАМЕСТНИК-МИНИСТЪР НА
РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ
И БЛАГОУСТРОЙСТВОТО

СТАНОВИЩЕ

ОТНОСНО: Необходимостта от промяна на раздел XXIV **КОНФИДЕНЦИАЛНОСТ** от Договора за възлагане на обществена поръчка за допълнително проектиране и строителство на обект: Автомагистрала “Тракия” /а-4/ “Оризovo – Бургас”, участък: Лот 2 “Стара Загора – Нова Загора”, от км 210+100 до км 241+900

На основание на Споразумение за сътрудничество от 6 октомври 2010 година между Асоциация „Прозрачност без граници” и Министерство на регионалното развитие и благоустройството и във връзка с нашия ангажимент за наблюдение на изпълнението на сключените договори за строителство на Автомагистрала „Тракия”,

Ви изпращаме становище относно разпоредбата на чл. 82 на раздел XXIV („Конфиденциалност“) от Договора за възлагане на обществена поръчка за допълнително проектиране и строителство на Автомагистрала „Тракия“, участък: лот 2 “Стара Загора – Нова Загора”.

Възползваме се от случая да Ви уверим, че проявяваме разбиране към възникналите затруднения за предоставяне на информация и Ви благодарим за проявената готовност да търсим възможно разрешение на проблема.

Нашите експерти и целият екип на Асоциацията ще продължат да оказват съдействие, за да бъде осигурена възможност да продължим наблюдението и проверките на изпълнението на договорите.

Съгласно чл. 82 на раздел XXIV („Конфиденциалност“) от Договора *„Всяка от страните по Договора се задължава да не разпространява информация за другата страна, станала ѝ известна при или по повод сключването на Договора, включително в хода на Обществената поръчка, която страната, за която се отнася информацията, е посочила писмено, че е конфиденциална. (ал.1).*

*Всички карти, рисунки, скици, фотографии, планове, доклади, препоръки, оценки, записки, документи, договори, и други данни независимо от носителя (хартиен, магнит и друг носител), независимо от формата (текстов, графичен, звуков, визуален, аналог или цифров формат), събрани или получени от **ИЗПЪЛНИТЕЛЯ** във връзка с изпълнението на Договора, имат статут на **конфиденциална информация (ал.2).***

*Не е конфиденциална информацията, която **ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ** следва да представи на Агенцията по обществени поръчки в изпълнение на Закона за обществените поръчки" (ал.3).*

Считаме, че така формулирани клаузите, засягащи конфиденциалността на информацията, свързана с изпълнение на Договора за строителство на АМ Тракия, не разрешават регламентирания въпрос, а създават единствено проблеми.

Това е тъка, тъй като, на първо място, от цитираните разпоредби не става ясно какво точно страните ще разбират под „конфиденциалност“, тъй като в раздел I от Договора („Дефиниции“) не се съдържа определение на понятието „конфиденциалност“.

Същевременно опитът да се извлече дефиниция на понятието чрез анализ на разпоредбите на ал. 1 и ал. 2 от Договора води до две напълно различни разбирания на конфиденциалността:

- Според ал. 1 конфиденциална е информация, станала известна при или по повод сключването на Договора, която страната, за която се отнася информацията, е посочила писмено, че е конфиденциална;
- Според ал. 2 обаче се оказва, че конфиденциална информация е абсолютно всяка информация, събрана или получена от ИЗПЪЛНИТЕЛЯ във връзка с изпълнението на Договора.

От друга страна, съпоставката на ал. 2 и ал. 3 показва, че в тях са съчетани два несъвместими подхода при дефинирането на понятието „конфиденциалност”: в ал. 2 се посочва коя информация е конфиденциална, а в ал. 3 – коя не е конфиденциална. По този начин остава открит въпросът за неуредените в чл. 82 хипотези – дали те ще се третираат като конфиденциална или като неконфиденциална информация.

Очевидно е, че е обективно невъзможно всяка информация във връзка с изпълнението на Договора да бъде конфиденциална, най-малкото поради наличието на законови изисквания за публичност на част от тази информация.

Също така е безспорно, че в случая трябва да се намери баланс между правото на защита на търговската тайна на страните и принципа на публичност, който е основополагащ както за Закона за обществените поръчки, така и за всяка една процедура, свързана с усвояването на значителен по обем публичен ресурс, и която, без съмнение, засяга значим обществен интерес.

В тази връзка Асоциация „Прозрачност без граници” предлага на Министерството на регионалното развитие и благоустройството и Агенция „Пътна инфраструктура” да инициират промяна на раздел XXIV от Договора, като се посочи ясна дефиниция на понятието „конфиденциалност”, като се запази изискването страната, за която се отнася информацията, да е посочила писмено, че тази информация е конфиденциална, като наред с това се въведе задължението страната да се мотивира защо счита тази информация за търговска тайна.

Считаме, че добра база за една такава дефиниция е разпоредбата на §1, т. 8 от ЗЗК, според която „Производствена или търговска тайна са факти, информация,

решения и данни, свързани със стопанска дейност, чието запазване в тайна е в интерес на правоимащите, за което те са взели необходимите мерки”.

С оглед на това, че същите клаузи за конфиденциалност са включени и в договорите за строителство на Лот 3 “Нова Загора – Ямбол” и Лот 4 „Ямбол – Карнобат”, предлагаме, в случай че възприемете нашето предложение, да инициирате съответните промени и в другите два документа.

Също така би било добре новата редакция на понятието „конфиденциалност” да залегне и в проекто-договорите, които ще бъдат включени в документацията на следващите обществени поръчки, свързани с изграждането на важни за страната ни инфраструктурни обекти.

Изх. № 48/26.04.2010 г.

**ДО
Г-ЖА ИСКРА ФИДОСОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯ ПО ПРАВНИ
ВЪПРОСИ
41-ВО НАРОДНО СЪБРАНИЕ**

**КОПИЕ ДО:
Г-Н РОСЕН ПЛЕВНЕЛИЕВ
МИНИСТЪР НА
РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ
И БЛАГОУСТРОЙСТВОТО**

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ФИДОСОВА,
УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПЛЕВНЕЛИЕВ,**

От името на Асоциация “Прозрачност без граници” предоставяме на Вашето внимание предложения за промени в Законопроекта за допълнение и изменение на Закона за обществените поръчки. Те са формулирани на базата на дългогодишния ни опит в тази област, в това число и въз основа на нашето наблюдение на процедурата по изграждане на магистрала „Тракия” чрез обществени поръчки.

В тази връзка предлагаме следните промени:

§ 1. Чл. 34, ал. 4 се изменя, както следва:

„(4) Възложителите могат да привличат независими наблюдатели, които имат право да присъстват на заседанията на комисията и на достъп до протокола от нейната работа.”

§ 2. В чл. 35 се създава нова ал. 4, както следва:

„(4) Декларации по предходната алинея представят и независимите наблюдатели, определени в акта на възложителя по чл. 34.”

§ 3. В чл. 47, ал. 5, т. 1 се прави следното допълнение:

След думите: „включително прокурист или търговски пълномощник”, се добавят думите: „с район на упълномощаване територията на Република България, съответно

територията на държавата, в която е установено дипломатическото или консулско представителство на Република България – възложител на обществената поръчка,...”.

§ 4. Чл. 69а, ал. 4 се изменя, както следва:

„(4) Преди отваряне на ценовите оферти, комисията съобщава на присъстващите лица по ал. 3 предложенията си за отстраняване на кандидати или участници в процедурата и мотивите, обосноваващи тези предложения.”

§ 5. В чл. 69а се създава нова ал. 5, както следва:

„(5) Когато критерият за оценка е икономически най-изгодна оферта, след извършване на действията по ал. 4, комисията съобщава на присъстващите лица по ал. 3 резултатите от оценяването на офертите на допуснатите кандидати или участници по другите показатели от методиката за оценка.”

§ 6. Чл. 73, ал. 3, изречение първо се изменя, както следва:

„(3) Възложителят обявява по подходящ начин решението по ал. 1 и го изпраща на участниците в тридневен срок от издаването му.”

§ 7. В § 19 от Законопроекта за изменение и допълнение на закона за обществените поръчки, внесен в Народното събрание от Министерския съвет, т. 2 се заличава.

§ 8. В § 23 от Законопроект за изменение и допълнение на закона за обществените поръчки, внесен в Народното събрание от Министерския съвет, в т. 1 in fine се добавя ново изречение, както следва:

„Тази възможност не може да се използва за подобряване на офертите по отношение на съответствието им с критериите за подбор на участниците или кандидатите.”

Към настоящото писмо прилагаме и предложенията на Министерството на регионалното развитие и благоустройството, които съвпадат с насоката, в която са разработени предложенията на Асоциация „Прозрачност без граници”.

Изх. № 25/30.03.2011 г.

**ДО
Г-Н ТОМИСЛАВ ДОНЧЕВ
МИНИСТЪР ПО УПРАВЛЕНИЕ
НА СРЕДСТВАТА ОТ
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ДОНЧЕВ,

От името на Асоциация “Прозрачност без граници” предоставяме на Вашето внимание предложения за промени в законодателството в областта на възлагането и изпълнението на обществените поръчки. Те са формулирани на базата на дългогодишния ни опит в тази област, в това число и въз основа на нашето наблюдение на процедурата по изграждане на магистрала „Тракия” чрез обществени поръчки.

В тази връзка отправяме на Вашето внимание предложения за промени в няколко насоки.

I. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПРОМЕНИ В ЗАКОНА ЗА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ С ОГЛЕД РЕГЛАМЕНТИРАНЕ НА СТАТУТА НА НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ

Предложенията на Асоциация „Прозрачност без граници” за промени в Закона за обществените поръчки (ЗОП) са насочени преди всичко към създаването на реални и функциониращи механизми за гарантиране и реализиране на принципите на публичност и прозрачност, които са изрично прогласени в чл. 2, т. 1 от ЗОП. В тази връзка е предложена ясна дефиниция на статута на независимия наблюдател като своеобразен гарант пред обществото за прозрачността на провежданата процедура по ЗОП. Посочени са предложения за условията, на които е необходимо да отговаря всяко ЮЛНЦ, което желае да се конституира като наблюдател, както и реда, по който съответната организация да придобива статут на независим наблюдател в рамките на дадена обществена поръчка.

Асоциация „Прозрачност без граници” изразява готовност да участва в бъдещи дискусии за уточняване на конкретни изисквания, свързани с избора на наблюдаващи организации. В тази връзка има два основни въпроса, които следва да бъдат обсъдени от работната група за промени в закона: на първо място – какви следва да бъдат условията и критериите за избор на ЮЛНЦ; на второ място – от какъв момент независимите наблюдатели започват да осъществяват своето наблюдение.

Друга възможност е редът и условията за конституиране на независимите наблюдатели следва да бъдат определени в Правилника за прилагане на ЗОП.

Нашите изследвания показват, че значителна част от нарушенията при обществените поръчки (21,5%) се извършват по време на подготвителния етап от процедурите – а именно в процеса на изработването на тръжната документация. В действителност този период е особено критичен с оглед на това, че представлява „невидимият етап” от работата на администрацията, когато се залагат условията за кандидатстване по конкурсната процедура. В голяма част от случаите именно тези изисквания предопределят и по-нататъшния изход от конкурса.

Поради тази причина считаме, че в особено важни случаи на възлагане на обществени поръчки (в които се изразходват значителни публични финансови средства или които фокусират/предизвикват сериозен обществен интерес) е удачно наблюдателите да започнат своето наблюдение от етапа на подготовка на тръжната документация.

С цел повишаване на прозрачността сме изготвили и някои предложения, които са свързани с отварянето и оповестяването на офертите и ценовите предложения на участниците в процедурата.

Асоциация „Прозрачност без граници” предлага въвеждането на нови състави за административна и наказателна отговорност на лицата, допуснали различни нарушения на ЗОП. Така например, правото на достъп на участниците до протоколите на Комисията на възложителя, освен тяхно законно право е и важен инструмент за повишаване на прозрачността в действията на възложителя.

Към настоящият момент, обаче, нарушаването на това право не е скрепено със санкция за съответния нарушител (възложител), което създава реална опасност от неговото погазване. Ето защо предлагаме нова административнонаказателна разпоредба чл.131б на ЗОП, която предвижда виновните лица да носят имуществена

отговорност, ако не предоставят в указания срок достъп, респективно препис от протокола на комисията за оценка и класиране на офертите.

Предвидили сме и възможност класираните участници да могат да се запознават със съдържанието на класираните оферти с цел повишаване прозрачността на процедурата. Освен това единствено по този начин класираните, но неспечелили участници могат да направят адекватна преценка дали да оспорят извършеното класиране от възложителя. Към настоящия момент те са поставени в положението или да обжалват „на сляпо”, или да се откажат от правото си на обжалване, въпреки че е възможно класираният на първо място кандидат или неговата оферта да не отговорят на предварително обявените условия от възложителя.

Предложенията на Асоциация „Прозрачност без граници” за промени в Закона за обществените поръчки са следните:

§ 1. Чл. 34, ал. 4 се изменя, както следва:

„(4) Възложителите могат да привличат независими наблюдатели, които имат право да присъстват на заседанията на комисията и на достъп до протокола от нейната работа.”

§ 2. Създава се нов чл. 34а със следното съдържание:

„Чл. 34а, ал. 1. За независими наблюдатели се привличат сдружения с нестопанска цел за осъществяване на общественополезна дейност, които притежават най-малко 3-годишен опит като ЮЛНЦ.

Ал. 2. Сдруженията, които желаят да бъдат привлечени като независими наблюдатели, подават заявления до възложителя.

Ал. 3. Възложителите могат да искат становища по проекта на документацията от ЮЛНЦ, които отговарят на условията за независими наблюдатели.

Ал. 4. С акта за назначаване на комисия за провеждане на процедурата възложителят се произнася и по заявлението на сдружението за привличането му като независим наблюдател.

§ 3. В чл. 35 се създава нова ал. 4, както следва:

„(4) Декларации по предходната алинея представят и независимите наблюдатели, определени в акта на възложителя по чл. 34.”

§ 4. В чл. 47, ал. 5, т. 1 се прави следното допълнение:

След думите: „включително прокурист или търговски пълномощник”, се добавят думите: „с район на упълномощаване територията на Република България, съответно територията на държавата, в която е установено дипломатическото или консулско представителство на Република България – възложител на обществената поръчка,...”.

§ 5. Чл. 69а, ал. 4 се изменя, както следва:

„(4) Преди отваряне на ценовите оферти, комисията съобщава на присъстващите лица по ал. 3 предложенията си за отстраняване на кандидати или участници в процедурата и мотивите, обосноваващи тези предложения.”

§ 6. В чл. 69а се създава нова ал. 5, както следва:

„(5) Когато критерият за оценка е икономически най-изгодна оферта, след извършване на действията по ал. 4, комисията съобщава на присъстващите лица по ал. 3 резултатите от оценяването на офертите на допуснатите кандидати или участници по другите показатели от методиката за оценка.”

§ 7. Чл. 73, ал. 3, изречение първо се изменя, както следва:

„(3) Възложителят обявява по подходящ начин решението по ал. 1 и го изпраща на участниците в тридневен срок от издаването му.”

§8. В чл.73 се създава нова алинея 6 със следното съдържание:

„(6) При писмено искане на участник, който е допуснат до класиране, възложителят е длъжен в тридневен срок от получаването на искането да предостави на участника достъп до офертите на класираните кандидати. Възложителят може да откаже достъп до офертата или на част от нея, когато това противоречи на нормативен акт или предотвратява, ограничава или нарушава конкуренцията.”

§ 9. Създава се нов чл. 131б със следното съдържание:

„Чл. 131б. Възложител, който не изпълни задължението си по чл. 73, ал. 4 или 5 в законоустановения срок, се наказва с имуществена санкция в размер от 1000 до 5000 лева или с глоба в размер от 500 до 1500 лева, а лицето по чл. 8, ал. 2 или 3 – с глоба в размер от 500 до 1500 лева.”

II. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ПРЕДВИДЕНИТЕ САНКЦИИ ЗА НАРУШЕНИЯ НА ЗАКОНОУСТАНОВЕНИЯ РЕД ПРИ ПРОВЕЖДАНЕ НА ПРОЦЕДУРИ ЗА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

Обществените отношения, в рамките на които се гарантира спазването на законоустановения ред за възлагане на обществени поръчки, не са лишени от наказателноправна закрила.

Сега действащият Наказателен кодекс (НК) предвижда строги санкции на първо място за лицата, представляващи възложителите на обществени поръчки. При допуснато нарушение на установения правов ред е възможно наказателната им отговорност да бъде реализирана за непредпазлива или умишлена безстопанственост (по чл. 219, ал. 1 – 4 НК), за сключване на неизгодна сделка (по чл. 220, ал. 1 или 2 НК), за общо престъпление по служба (по чл. 282 НК), за злоупотреба със служебно положение (по чл. 283 НК), за допустителство към престъпление по служба (по чл. 285 НК), за пасивен подкуп (по чл. 225в или по чл. 301 – 302 НК) и някои други.

Наказателно отговарят и лицата, представляващи кандидатите или участниците в процедура за обществена поръчка или изпълнителите на обществена поръчка, в случай на осъществено общественоопасно посегателство против разглежданата категория обществени отношения. Най-често отговорността им се реализира за длъжностно присвояване (по чл. 201 НК), безстопанственост (по чл. 219 НК), активен подкуп (по чл. 225в или чл. 304 НК) и някои други.

В този смисъл на настоящия етап от общественото развитие не се налага да се инкриминира качествено ново престъпно посегателство, което да осигурява наказателноправна закрила на обществените отношения, в рамките на които се гарантира спазването на законоустановения ред за възлагане на обществени поръчки. Подобна наказателноправна норма би се явила с изключително усложнена или прекалено обобщена диспозиция и не би обхванала качествено нови форми на общественоопасно посегателство в сравнение с тези, инкриминирани от горепосочените престъпни състави.

Същевременно, не може да бъде оставено без внимание обстоятелството, че съблюдаването на законоустановения ред за провеждане процедури и възлагане на обществени поръчки и за разпределяне на обществени средства, най-често – на

значителна стойност, по правилата на ЗОП, е от много съществено значение за икономиката на страната.

А нарушаването на установените правила често разкрива висока степен на обществена опасност, подронва доверието на гражданите в институциите (особено, когато обществените поръчки се обявяват в полза на публичноправни субекти) и може да доведе до значително неправомерно облагодетелстване на виновните лица и престъпно финансиране на организирани престъпни групи. Често създаването на условия за нарушение на изискванията на ЗОП е предшествано от значително корупционно въздействие.

Поради това е уместно в системата на най-често осъществяваните престъпления по чл. 219, по чл. 220 и по чл. 282 и чл. 283 НК да се предвидят квалифицирани състави, предвиждащи по-тежка наказателна отговорност, в случаите, в които деянието е извършено във връзка с провеждане на процедура по възлагане на обществена поръчка.

Предвиждането на по-сериозна наказателна репресия би довело до засилване превенцията и по-успешно противодействие на разглежданите отрицателни обществени явления.

Предложенията на Асоциация „Прозрачност без граници” за промени в Наказателния кодекс са следните:

§ 10. Чл. 219, ал. 4 (Нова – ДВ, бр. 28 от 1982 г., изм., ДВ, бр. 75 от 2006 г.) се изменя, както следва:

„Ако деянието по предходните алинеи е извършено във връзка с провеждане на процедури по възлагане на обществени поръчки, или причинените щети са в особено големи размери...”

§ 11. Чл. 220, ал. 2 (Нова – ДВ, бр. 89 от 1986 г., изм., ДВ, бр. 75 от 2006 г., бр. 26 от 2010 г.) се изменя, както следва:

„Ако деянието по предходните алинеи е извършено във връзка с провеждане на процедури по възлагане на обществени поръчки, или причинените щети са в особено големи размери...”

§ 12. В чл. 283а (Нов – ДВ, бр. 62 от 1997 г.) след думите „юридически лица” се добавя:

„или във връзка с провеждане на процедури по възлагане на обществени поръчки”.

III. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОНА ЗА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ НАРУШЕНИЯ И НАКАЗАНИЯ

Системата от административнонаказателни състави, осигуряващи санкционно въздействие спрямо извършителите на нарушения на реда за възлагане на обществени поръчки посредством методите и средствата на административното наказване, регламентирани в Част четвърта „Обжалване и контрол”, Глава XIII „Административнонаказателни разпоредби”, чл. 127 – 133 ЗОП, е сравнително добре разгърната и всеобхватна.

В този смисъл, според нас, на този етап е налице необходимост от допълване или изменение на административнонаказателните разпоредби по ЗОП единствено с нов чл. 131б, в какъвто смисъл е предложението, обсъдено по-горе (в раздел I от настоящото изложение). Актуалните редакции на разпоредбите по Глава XIII от ЗОП не създават затруднения при тълкуването и прилагането им от компетентните правоохранителни органи и предвиждат съответни на степента на обществена опасност на деянията административни санкции.

Необходимо е, обаче, да се осигури възможност на лицата, заети с дейност по установяване на евентуално извършени административни нарушения по ЗОП и разкриване на съпричастните към извършването им лица, да могат да упражняват надлежно тези си правомощия през сравнително по-продължителен период от време.

Това е нужно, тъй като разкриваемостта на нарушенията често се оказва затруднена от служебното положение на нарушителите и взаимната изгода за страните по накърнените обществени връзки.

Ето защо предлагаме изменение в разпоредбата на чл. 34, ал. 2 ЗАНН, регламентираща максималния период от време, в който контролните органи могат да съставят законосъобразно акт за установяване на административно нарушение срещу нарушителя. В случаите, в които е допуснато нарушение на реда и условията за възлагане на обществени поръчки този срок е удачно, според нас, този срок да бъде

удължен до шест месеца от установяване на нарушителя или пет години от извършване на нарушението.

Така ще се даде възможност на контролните органи да упражнят надлежно правомощията си независимо от някои обективни фактори, които препятстват успешната и своевременна разкриваемост на нарушителите. Мярката ще има и безусловно превантивно въздействие.

Предложенията на Асоциация „Прозрачност без граници“ за промени в Закона за административните нарушения и наказания са следните:

§ 13. В чл. 34, ал. 2 (Нова – ДВ, бр. 12 от 1996 г., изм., бр. 51 от 1999 г., бр. 92 от 2000 г., бр. 101 от 2002 г., бр. 33 от 2006 г., бр. 108 от 2006 г.) преди думите „хазартната дейност“ се добавя:

„реда и условията за възлагане на обществени поръчки“.

ДОКЛАД

от извършения преглед на документацията, свързана с изпълнение на договорите за строителството на автомагистрала „Тракия“ (Лот 2, Лот 3 и Лот 4) октомври 2010 г. – февруари 2011 г.



ВЪВЕДЕНИЕ

Обхват на наблюдението

Настоящият доклад е изготвен на основание извършеното в периода октомври 2010 г. – февруари 2011 г. наблюдение на изпълнението на Проекта за доизграждане на Автомагистрала „Тракия“ (включващ Лотове 2, 3 и 4) от страна на външен експерт – наблюдател към Асоциация „Прозрачност без граници“. Целта на инициативата е да съдейства за намаляване на риска от злоупотреби с публични средства при осъществяването на сделки със значим обществен интерес в България. Основание за провеждане на наблюдението е подписано споразумение за сътрудничество между Асоциация „Прозрачност без граници“ и Министерство на регионалното развитие и благоустройството от 06.10.2009 г.

Наблюдението беше извършено в два аспекта, както следва:

- наблюдение на място на изпълнението на строителството на Лотове 2, 3 и 4 от Проекта, реализирано в периода октомври 2010 г. – февруари 2011 г.
- преглед на създадената в периода до февруари 2011 г. документация

На този етап от проверката по покана на МРРБ в началото на м.ноември беше извършено посещение на строителните площадки и посещение в офиса и разговор с Изпълнителя на Лот 2.

В края на м.януари 2011г. по покана на Възложителя – АПИ беше наблюдавана Месечна среща за напредъка на Лот 4.

След отправено искане за съдействие от страна на Асоциация „Прозрачност без граници“, по покана на Възложителя – АПИ, през февруари 2011 г. в неговия офис беше извършено наблюдение на създадената в периода до началото на февруари документация при изпълнението на Лотовете по проекта. Прегледаната документация включваше последни папки с кореспонденция между страните – участници в инвестиционния процес и доклади на Изпълнителите и Консултантите, както и допълнителна информация от Екипа на Възложителя. Предоставената документация не е копирана, снимана или

изнасяна извън офиса на Възложителя. Също така на наблюдаващия експерт бяха предоставени копия от Договори за строителство и за изпълнение на Консултантска услуга на трите Лота.

Предвид обстоятелството, че информацията изложена по-долу е определена като „КОНФИДЕНЦИАЛНА” съгласно:

- глава/ раздел XXIV. „КОНФИДЕНЦИАЛНОСТ” към Договорите за възлагане на обществените поръчки за допълнително проектиране и строителство на Лотове 2, 3 и 4 и
- глава/ раздел XIV. „КОНФИДЕНЦИАЛНОСТ” към Договорите за възлагане на обществените поръчки за Консултантски услуги на Лотове 2, 3 и 4

същата по мнение на наблюдаващия експерт не следва да бъде публикувана, копирана или разпространявана без съгласието на страните по съответните Договори

За целите на наблюдението от Асоциация „Прозрачност без граници” на наблюдаващото лице беше предоставена „Методика за обществен мониторинг на изпълнението на инфраструктурен проект”, издадена през октомври 2010 г., която е съобразена в настоящия Доклад.

Общи положения

Проектът за доизграждане на Автомагистрала „Тракия”, включващ Лотове 2, 3 и 4, представлява инвестиционно намерение целящо изграждането на недовършения участък от Автомагистрала „Тракия” от Стара Загора до Карнобат, с обща дължина от 115 км.

Ангажираните с реализацията на Проекта страни са както следва:

- Министерство на транспорта информационните технологии и съобщенията – Управляващ орган на Оперативна програма „Транспорт” (ОПТ)
- Министерство на регионалното развитие и благоустройството – контролен и координиращ орган на бенефициента Агенция „Пътна инфраструктура”
- Агенция „Пътна инфраструктура” – Бенефициент по ОПТ и Възложител на Договорите за строителство, за Консултант и Авторски надзор по трите Лота от Проекта
- Изпълнители по Договорите за строителство
- Изпълнители по Договорите за Консултантска услуга
- Изпълнители по Договорите за Авторски надзор
- Изпълнител по Договор за контрол на изпълнението към УО на ОПТ

Планирано е финансирането на Лотовете да бъде със средства от кохезионни фондове на Европейския съюз в размер на 80% от финансовата рамка на Проекта и национално съфинансиране за оставащите 20%. На 23.04.2010 г. между МТИТС и АПИ е сключен договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ в размер на **699 648 287,32** лева за изпълнение на проекта.

Наблюдението беше изпълнено в два аспекта, както следва:

- Наблюдение на място на изпълнението на строителството на Лотове 2, 3 и 4 от Проекта, реализирано в периода октомври 2010 г. – февруари 2011 г.;
- Преглед на създадената в периода до м. февруари 2011 г. документация.

Двата аспекта на наблюдение съчетават изискваните съгласно приетата от Асоциация „Прозрачност без граници” Методика за обществен мониторинг на изпълнението на инфраструктурен проект (Методиката). Конкретните дейности по наблюдение са следните:

- Наблюдение на напредъка – тази част от наблюдението предвижда установяване на съответствието между програмирания и физическия напредък и констатации за евентуални закъснения от страна на Изпълнителите чрез достъп до строителните площадки и актуалната технологично-строителна програма на Изпълнителите. В тази група дейности следва да се установят евентуални проблеми при изпълнението на работите, което е предвидено чрез присъствие на мониторинговия екип на месечни срещи за напредъка на Лотовете;
- Наблюдение на качеството – Проверка за наличност на документи за качество чрез достъп до документацията на обектите;
- Наблюдение на Възложителя – Проверка за осигуряване на навременно изпълнение на задълженията на Възложителя чрез достъп до месечните срещи за напредъка и/ или до протоколите от тях, както и достъп до документи на Възложителя.

За целите на наблюдението са попълнени форми – контролни листове, които конкретизират елементите на Методиката.

Коментар въз основа на извършените за периода наблюдения върху инвестиционния процес на Лот 2 – участък “Стара Загора – Нова Загора” от км 210+100 до км 241+900 на автомагистрала „Тракия”

I. Описание на Лот 2

Лот 2 е с дължина **31.800** км. Трасето на магистралата преминава през две области – Старозагорска и Сливенска. Началото на Лота е пътен възел “Стара Загора” при км 210⁺⁵⁵⁰, където в Лот 1 е изпълнена връзка за включването от път I-5 “Стара Загора – Хасково”. Лота завършва при км 241⁺⁹⁰⁰, като се предвижда етапна връзка със съществуващия път III-534 “Нова Загора – Раднево”, с оглед изграждането на пътен възел “Нова Загора” /в обхвата на Лот № 3/. Предвидени са необходимия брой селскостопански пресичания (надлези и подлези) предназначени за обслужване на прилежащите терени. Пресичанията с пътища от републиканската пътна мрежа са осъществени на две нива. За премостване на пресичанията на база хидравлично оразмеряване са предвидени съответните големи съоръжения. При км 240^{+598.86} се пресича железопътната линия “Симеоновград – Нова Загора”.

II. Основни данни по възлагане на строителството – страни, ангажирани с реализацията на строителния обект, цена и срок за изпълнение

Договора за допълнително проектиране и строителство на Лот 2 “Стара Загора – Нова Загора”, от км 210+100 до км 241+900 е възложен на 23.04.2010 г. Страни по Договора са: Агенция „Пътна инфраструктура” (АПИ) – Възложител и Обединение „Магистрала Трейс” ДЗЗД – Изпълнител. Цената за изпълнение на Договора е **114 890 000,00** лева без ДДС (**137 868 000,00** лева с ДДС). Срока за завършване на строежа е **25** месеца (от Началото на строителството до Датата на приключване – датата на съставяне на констативен акт обр.15 за целия строеж). Строително – монтажните работи са групирани в 16 Етапа – части от строежа, които Изпълнителят следва да реализира на ниво Съществено завършване (пълно завършване на всички работи и приемането им от Консултанта) в съответствие с предвидените в Графика за изпълнение междинни срокове към дата **09.07.2012** г.

Изпълнителят Обединение „Магистрала Трейс” ДЗЗД се съставява от следните съдружници: „Трейс Груп Холд” АД гр. София, „Пи Ес Ай” АД гр. Стара Загора, „СК-13 Пътстрой” АД гр.Перник, „Пътно строителство” АД гр. Добрич и „Виастройинженеринг” ООД гр.Смолян.

С Договор от 28/05/2010г. АПИ е възложила на фирма „Пътинвест-инженеринг” АД гр.София изпълнение на консултантска услуга за: извършване на строителен надзор в съответствие с изискванията на Закона за устройство на територията (ЗУТ) и подзаконовите нормативни актове; изготвяне на комплексен доклад – оценка на съответствието на инвестиционния проект със съществените изисквания към строежите в частта на допълнителното проектиране; отчитане на хода на изпълнение на договора за извършване на строително – монтажните работи; изготвяне на технически паспортна строежа и други, така както са описани. Цената за изпълнение на Договора е 1 124 649,00 лева без ДДС. Услугата следва да бъде изпълнявана до издаване на Разрешение за ползване на целия строеж и представяне пред Възложителя на Сертификат за окончателно завършване на работите, което по първоначални разчети следва да стане в рамките на 27 месеца от началото на изпълнение.

Функциите на авторски надзор се осъществяват от фирма „Пътпроект” ЕООД.

III. Разрешаване на строителството и Начало на строежа

За обекта има издадено от Министъра на регионалното развитие и благоустройството Разрешение за строеж РС-19 от 08.04.2010 г. С протокол обр.1 (съгл. Наредба 3 на МРРБ за съставяне на актове и протоколи по време на строителството) от 04.06.2010 г. на Строителя е предадена проектната документация и влязло в сила разрешение за строеж.

Началната дата за строителството на обекта е 09.06.2010 г.

IV. График за изпълнение на СМР и Технологично-строителна програма. Напредък на изпълнение на строежа

Съгласно дефинициите на Договора График за изпълнение на СМР е линеен график за изпълнение на отделните видове допълнително проектиране и СМР, който съдържа описание на последователността и времевата продължителност на всички дейности, попадащи в обхвата на строително-монтажните работи за цялостното завършване на строежа и на отделните етапи, а Технологично-строителната програма е съответстваща на графика програма, която описва разположението на оборудването, в т.ч. срокове за доставка, монтаж и пускане в експлоатация на производственото оборудване и съоръженията; организацията на производството или доставката на строителни детайли; доставката или производството на строителните продукти; организацията на контрола върху качеството в т.ч. строителна лаборатория; организацията на СМР; последователността на

изпълнение на СМР на строителната площадка; технологичните етапи на изпълнение на строителните дейности; организацията на гаранционното поддържане на строежа.

Технологично-строителната програма и Графика за изпълнение на СМР предвиждат завършване на допълнителното проектиране и строителство в рамките на **25** месеца от Началото на строителството (датата на съставяне и подписване на Протокол обр.2а по Наредба 3 на МРРБ за определяне на строителна линия и ниво за която и да е част от строежа).

Всеки от **16-те Етапа** на строежа включва изпълнение на определени строително-монтажни работи за даден период от време, чието начало също е дефинирано с Договора.

Изпълнителят е представил виждането си за изменение на работната програма на 28.01.2011 г. Същата е одобрена от Възложителя на 02.02.2011 г. **без промяна на крайния срок**. Приетите проектни изменения са отразени в новата програма.

По време на направеното в началото на м.ноември 2010г. посещение на място на обекта е констатирано изпълнение на следните основни строително –монтажни работи: земни работи – изкопи и насипи, направа на малки съоръжения – водостоци, работи по големи съоръжения - фундиране, строителство на устои и стълбове, други видими при темпа на наблюдение работи. От предоставената за наблюдение документация се установи, че Изпълнителят е мобилизирал задоволителни ресурси за изпълнение на работите.

Към края на наблюдението седем от общо шестнадесет етапа са изпълнени изцяло, което представлява приблизително **25%** от стойността на работите при изтекли **28%** от срока за изпълнение на строежа , което дава основание да се направи извода, че няма изоставане спрямо приетия график по етапи и като цяло.

V. Заявяване на Междинни плащания (вносяне на Сертификати) и разплащане по тях. Финансово отражение на напредъка на работите

В периода декември 2010г. – януари 2011г. Изпълнителят е заявил за разплащане пет междинни плащания съответно за етапи от I до V.

Внесените на 29/12/2010г. за първите четири етапа заявки за междинни плащания (сертификати) са на стойност, както следва:

Етап I – 1 608 460,00 лева
Етап II – 2 590 197,60 лева
Етап III – 3 621 332,80 лева
Етап IV – 3 906 260,00 лева

Стойностите са без ДДС и включват удържки съгласно договорните условия.

По сведения от Възложителя заявките по тези етапи са приети и разплатени на Изпълнителя. Поради регистрирано закъснение при отчитането на СМР са удържани неустойки, които следва да бъдат възстановени/изплатени на Изпълнителя след наваксването му. Не е констатирано закъснение при разплащанията към Изпълнителя.

През месец януари 2011г. е внесена заявка за плащане на извършени по Етап V СМР.

VI. Допълнително проектиране, изменение и допълнение на проектно-сметната документация

В края на август 2010 г. Изпълнителят е отправил проектни предложения към Възложителя за изменение в технологията при изпълнение на: мостови съоръжения при запазен основен проект – нивелетни коти, габарити, ситуация, дължини и брой на отворите; тръбни и правоъгълни водостоци.

Изпълнителят се е съобразил с изискванията на договора относно реда на извършване на промени в инвестиционния проект и последствията от това – преработката е за сметка на Изпълнителя и не води до удължаване на срока за завършване или увеличение на цената за изпълнение на договора.

Измененията са приети от Възложителя и е издадено допълнение към Разрешението за строеж по смисъла на чл. 154 от ЗУТ.

В края на ноември 2010 г. е издадено допълнение към Разрешението за строеж за обекта за изпълнение на проекта в частта – реконструкция на инженерни мрежи.

Изпълнителят също е внесъл за одобрение допълнителни проектни разработки във връзка с ангажиментите му по приложение от процедурната документация (Задание за допълнително проектиране) за изпълнение на мерки по ОВОС и ОС, както и мерки за намаляване на вредните въздействия върху околната среда за териториите в НАТУРА 2000.

VII. Проверки на Управляващия орган; проверки на Възложителя за хода и качеството на изпълняваните работи

В предоставената от Възложителя кореспонденция присъстват документираните негови инициативи за проверки на място на строежа от страна на ЦИПТНЕНС към АПИ. Показани са следните проверки:

През месец октомври 2010 г. – контрол на постигната степен на уплътняване на насипното тяло и установяване на модулите на еластичност и деформация;

През месец декември 2010 г. – визуален оглед и взимане на контролни проби за окачествяване на материалите за изграждане на насипите.

Заклучението при тези проверки показва съответствие с изискванията на Техническата спецификация за обекта.

За периода са документираните извършени планови за 2010 г. проверки за изпълнението на Проекта за „Доизграждане на АМ „Тракия“, лотове 2, 3 и 4 – BG161PO004-2.0.01-0004 с участието и на представители на Управляващия орган по Оперативна програма „Транспорт“ (УО по ОПТ) - Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията и Възложителя – Агенция „Пътна инфраструктура“, в три етапа:

Първи етап:

- оценка на установената система за управление и контрол по Оперативна програма „Транспорт“;
- оценка на създадената организация за управление на проекта;
- проверка на наличната документация, свързана с изпълнението на сключените договори по проекта;
- проверка на отчетната документация по проекта и съпоставка с информацията, подавана от изпълнителите;

Втори етап:

- проверка на строителната площадка – проверка на място за: доставени материали, мобилизирана техника и работна ръка, извършвани подготвителни и основни строителни работи по трасето;
- оценка на постигнатия физически напредък и съпоставка с графика по договорите;
- проверка на спазването на приложимата нормативна база, както и правата и задълженията на страните по сключените договори;
- изпълнение на мерките по информираност и публичност;

Трети етап:

- проверка на наличната документация в офисите на изпълнителите по сключените договори.

Със заповед е назначен Екип за управление на Проекта за доизграждане на АМ „Тракия“ към Възложителя - АПИ. Този екип е структуриран, както следва:

- ръководител;
- заместник ръководител;
- технически координатор;
- юрист;
- икономист;
- служители на Областни пътни управления Стара Загора, Сливен и Ямбол за осъществяване на регионален мониторинг към Екипа.

Външен консултант, назначен от Управляващия орган, извършва регулярен одит на проекта в съответствие с предвижданията на така наречения годишен план на УО за проверки на място. Консултантът изготвя план за действие с насоки, мерки и срокове.

VIII. Археологически обекти и отчуждителни процедури

Отчуждителните процедури за директното трасе са приключили през 2005 г.

Към месец ноември 2010 г. трасето е освободено от установени археологически обекти.

IX. Проблеми за изпълнение на елементи от работите, проблеми с проектно-сметната документация и напредък на разрешаването им

В процеса на строителство се установяват изградени и функциониращи съоръжения на други ведомства, чието трасе не е съгласувано с АПИ. В тези случаи от Възложителя е указан подход, при който собственика се поканва да измести и защити съоръженията си за собствена сметка. (Подобни случаи са установените оптични кабели и канал при селскостопански път).

На този етап на Лота няма установени и нерешени проблеми от проектно естество.

X. Искове

В представената документация няма сведения за искове на страните, формулирани като такива, имащи времево и/или ценово отражение върху договора.

XI. Управление на риска

Представените от Възложителя документи показват извършван от него „Мониторинг на управляваните рискове в плана за 2010 г.” за лотовете от проекта за довършване на АМ „Тракия”.

Рисковете са идентифицирани както следва:

- Ненавременно сключване на договори за авторски надзор;
- Лошо качество на работата на Изпълнителя (закъснения, несъобразяване на параметри заложи в договорите и др.);
- Технически проблеми и затруднения по време на изпълнението на проекта;
- Неефективни юридически процедури (разрешения, лицензи, достъп до обекта, визи за служителите и др.). Недобро и ненавременно взаимодействие със съответните учреждения и институции;
- Неспазване на технологията на строителство;
- Изменения на техническия проект по време на неговото изпълнение;
- Бавно обработване на сертификатите;
- Закъснение на проекта – излизане извън времевите рамки на Финансовия меморандум, риск от загуба на средства;
- Надхвърляне на бюджета; допълнителни финансови искиове от Изпълнителя;
- Промяна на цените на материалите и суровините, водещи до по-големи разходи;
- Несъответствие между проектни количествени сметки и действително извършени СМР;
- Влагане на некачествени материали, което се установява чрез протоколи от изпитвания или вземане на проби на място;
- Неточни количествени сметки, изготвени от Проектанта;
- Недостатъчен производствен капацитет на Изпълнителя;
- Забавяне на строителните работи, вследствие на неприключили археологични проучвания и отчуждителни процедури;
- Необходимост от навременно получаване на допълнение към разрешение за строеж в частта инженерна инфраструктура (преместване на електрически и телекомуникационни кабели);
- Оказване на неефективен контрол на строителните работи поради наличието на общ екип за управление на проекта от страна на АПИ (ЕУП).

На този етап нито едно обстоятелство, свързано с идентифицираните рискове, няма отражение върху основните времеви и финансови параметри на Договора за строителство.

XII. Безопасност и здраве

Няма данни за регистрирани инциденти по време на периода на проверката.

Темата присъства в дневния ред на месечните срещи за напредъка.

Коментар въз основа на извършените за периода наблюдения върху инвестиционния процес на Лот 3 – участък “ Нова Загора - Ямбол” от км 241+900 до км 277+597 на Автомагистрала „Тракия”

I. Описание на Лот 3

Лот 3 е с дължина **35,697** км. Трасето на този участък от магистралата преминава през две области – Сливенска и Ямболска. Началото на Лота е при км 241+900 (като продължение на Лот 2 “Стара Загора - Нова Загора”) с пътен възел полудетелина на път III-534 при км 242+366,40. Лотът завършва при км 277+597, като при пресичането на магистралата с път II-53 /км 277+766/, се предвижда несвършен пътен възел, чието проектиране е предмет на Лот 4. Предвидени са необходимия брой селскостопански пресичания (надлези и подлези), предназначени за обслужване на прилежащите терени. Пресичанията с пътища от републиканската пътна мрежа са осъществени на две нива. При км 264+908 се пресича железопътната линия София – Пловдив – Бургас в близост до гара Кермен.

II. Основни данни по възлагане на строителството - страни, ангажирани с реализацията на строителния обект, цена и срок за изпълнение

Договорът за допълнително проектиране и строителство на Автомагистрала “Тракия” /А-4/ “Оризovo-Бургас”, участък Лот 3 “Нова Загора - Ямбол” от км 241+900 до км 277+597 е възложен на 14/07/2010г. Страни по Договора са: Агенция „Пътна инфраструктура” (АПИ) – Възложител и АКТОР АСД Република Гърция – Изпълнител. Цената за изпълнение на Договора е **111 644 921,69** лева без ДДС (**133 973 906,02** лева с ДДС). Срокът за завършване на строежа е **25** месеца (от Началото на строителството до Датата на приключване – датата на съставяне на констативен акт обр.15 за целия строеж). Строително – монтажните работи са групирани в **18 Етапа** – части от строежа, които Изпълнителят следва да реализира на ниво Съществено завършване (пълно завършване на всички работи и приемането им от Консултанта), в съответствие с предвидените в Графика за изпълнение междинни срокове към дата **20.09.2012** г.

С Договор от 29.07.2010 г. АПИ е възложила на Обединение „Т7/СНИК” гр.Пловдив изпълнение на консултантска услуга за: извършване на строителен надзор в съответствие с изискванията на Закона за устройство на територията (ЗУТ) и подзаконовите нормативни актове; изготвяне на комплексен доклад – оценка на съответствието на инвестиционния проект със съществените изисквания към строежите в частта на допълнителното проектиране; отчитане на хода на изпълнение на договора за извършване на строително – монтажните работи; изготвяне на технически паспортна строежа и други, така както са описани. Обединение „Т7/СНИК” се съставява от следните партньори: „Т7 Консулт” ЕООД гр. Пловдив - лидер и „СНИК” ЕООД гр. Шумен – партньор. Цената за изпълнение на Договора е 897 700,00 лева без ДДС. Услугата следва да бъде изпълнявана до издаване на Разрешение за ползване на целия строеж и представяне пред Възложителя на Сертификат за окончателно завършване на работите, което следва да стане до изтичане на 27 месеца от началото на изпълнението.

Функциите на авторски надзор се осъществяват от фирма „Рутекс” ООД.

III. Разрешаване на строителството и Начало на строежа

За обекта има издадено от Министъра на регионалното развитие и благоустройството Разрешение за строеж РС-37 от 28/07/2010 г. С протокол обр.1 (съгл. Наредба 3 на МРРБ за съставяне на актове и протоколи по време на строителството) на Строителя е предадена проектната документация и влязло в сила разрешение за строеж.

Началната дата за строителството на обекта е 20.08.2010 г.

IV. График за изпълнение на СМР и Технологично-строителна програма. Напредък на изпълнение на строежа

Дефинициите на Договора за График за изпълнение на СМР и Технологично-строителната програма са аналогични на описаните в частта за Лот 2.

Технологично-строителната програма и Графикът за изпълнение на СМР предвиждат завършване на допълнителното проектиране и строителство в рамките на **25** месеца от Началото на строителството (датата на съставяне и подписване на Протокол обр.2а по Наредба 3 на МРРБ за определяне на строителна линия и ниво, за която и да е част от строежа).

Всеки от **18-те** Етапа на строежа включва изпълнение на определени строително-монтажни работи за даден период от време, чието начало също е дефинирано в Договора.

Технологично – строителната програма за изпълнение на Лота е изменена в началото на м.февруари 2011 г. **без промяна на крайния срок за завършване**. Приетите проектни допълнения по част „Инженерни мрежи” и „Напоителни и отводнителни съоръжения” са отразени в актуализацията. Към програмата Изпълнителят е пояснил, че той е предприел изпълнение на СМР в обхвата на цялото трасе, а не само по конкретни етапи. Изпълнителят е заявил, че по този начин ще избегне три-сменен режим на работа на обекта. По негово мнение на обекта се изпълняват работи, някои от тях предсрочно с 15 седмици.

По време на направеното в началото на м. ноември 2010 г. посещение на място на обекта е констатирано изпълнение на следните основни строително –монтажни работи: земни работи – изкопи и насипи, направа на малки съоръжения – водостоци, работи по големи съоръжения – фундиране, строителство на устои и стълбове, други видими при темпа на наблюдение работи. От предоставената за наблюдение документация се установи, че Изпълнителят е мобилизирал задоволителни ресурси за изпълнение на работите.

Към края на наблюдението четири от общо осемнадесет етапа са изпълнени изцяло, което представлява приблизително **17%** от стойността на работите при изтекли **24%** от срока за изпълнение на строежа , което дава основание да се направи извода, че няма изоставане спрямо приетия график по етапи и като цяло.

V. Заявяване на Междинни плащания (вносяне на Сертификати) и разплащане по тях. Финансово отражение на напредъка на работите

До периода на извършване на наблюдението Изпълнителят е заявил за разплащане две междинни плащания съответно за етапи I и II.

Съгласно Договора тези етапи са на стойност, както следва:

Етап I – 4 811 952,76 лева

Етап II – 4 914 990,44 лева

Стойностите са без ДДС и не включват удържки съгласно договорните условия.

По сведения от Възложителя заявките по тези етапи са приети и разплатени на Изпълнителя. Не е констатирано закъснение при разплащанията към Изпълнителя.

VI. Допълнително проектиране и изменение и допълнение на проектно-сметната документация

В края на 2009 г. е издадено допълнение към оценката по ОВОС на МОСВ, включващо списък от мероприятия в изпълнение на изискванията на Закона за опазване на околната среда в етап строителство и преди въвеждане в експлоатация, тъй като част от трасето преминава през защитени територии по смисъла на Закона за защитените територии и засяга територии по смисъла на Закона за биологичното разнообразие (НАТУРА 2000) за опазване на природните местообитания и дивата флора и фауна, включително в списъка от защитени територии, приет с Решение на Министерски съвет.

Изпълнителят подготвя допълнителни проектни разработки във връзка с ангажиментите му по приложение от процедурната документация (Задание за допълнително проектиране) за изпълнение на мерки по ОВОС, както и мерки за намаляване на вредните въздействия върху околната среда за териториите в НАТУРА 2000.

В края на 2010 г. на Изпълнителя са предадени проектни допълнения по част „Инженерни мрежи” и „Напоителни и отводнителни съоръжения” и съответното допълнение към разрешението за строеж по смисъла на чл. 154 от ЗУТ. На този етап няма данни това обстоятелство да има времево и финансово отражение върху параметрите на Договора за строителство.

VII. Проверки на Управляващия орган; проверки на Възложителя за хода и качеството на изпълняваните работи

Както вече коментирахме относно Лот 2, документирани са съвместни планирани за 2010г проверки за изпълнението на Проекта за „Доизграждане на АМ „Тракия”, лотове 2, 3 и 4 – BG161PO004-2.0.01-0004 с представители на Управляващия орган по Оперативна програма „Транспорт” (УО по ОПТ) - Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията и Възложителя – Агенция „Пътна инфраструктура” в три етапа:

Първи етап:

- оценка на установената система за управление и контрол по Оперативна програма „Транспорт”;
- оценка на създадената организация за управление на проекта;
- проверка на наличната документация, свързана с изпълнението на сключените договори по проекта;
- проверка на отчетната документация по проекта и съпоставка с информацията, подавана от изпълнителите.

Втори етап:

- проверка на строителната площадка – проверка на място за: доставени материали, мобилизирана техника и работна ръка, извършвани подготвителни и основни строителни работи по трасето;
- оценка на постигнатия физически напредък и съпоставка с графиците по договорите;
- проверка на спазването на приложимата нормативна база, както и правата и задълженията на страните по сключените договори;
- изпълнение на мерките по информираност и публичност.

Трети етап:

- проверка на наличната документация в офисите на изпълнителите по сключените договори.

Със заповед е назначен Екип за управление на Проекта за доизграждане на АМ „Тракия” към Възложителя - АПИ. Този екип е структуриран както следва:

- ръководител;
- заместник ръководител;
- технически координатор;

- юрист;
- икономист.
- служители на Областни пътни управления Стара Загора, Сливен и Ямбол за осъществяване на регионален мониторинг към Екипа.

Външен консултант, назначен от Управляващия орган извършва регулярен одит на проекта в съответствие с предвижданията на т.нар. годишен план на УО за проверки на място. Консултанта изготвя план за действие с насоки, мерки и срокове.

VIII. Археологически обекти и отчуждителни процедури

След започване на строителните работи по Лот 3 е констатирано наличието на културни ценности в землищата на с. Биково и с. Чокоба, които се планира да бъдат освободени в процеса на строителните работи, без да нарушават графика за изпълнение на обекта.

Очаква се до края на месец февруари 2011 г. да бъде съставен протокол за приключване на обследването на установените археологически обекти в рамките на Лота.

IX. Проблеми за изпълнение на елементи от работите, проблеми с проектно-сметната документация и напредък на разрешаването им

А. Изпълнителят е уведомял, че желае да бъдат обсъдени и да бъдат взети решения по отношение на установени в процеса на строителството изградени и функциониращи съоръжения на други ведомства, както и такива наложени вследствие на промяна на съществуващото положение.

Възложителят е изразил становище, че при откриване на нови инженерни мрежи и съоръжения, само в случай, че те имат законни документи за собственост – издадени разрешения за ползване съгласувано с АПИ, защитата или възстановяването им може да бъде проектирано и изпълнено извън проекта на вече договорения Лот 3 за сметка на АПИ. В противен случай то е за сметка на собственика.

Б. Изпълнителят е поискал изясняване на количествата за изкоп на скални почви, поради несъответствие по негово виждане на прогнозните количества спрямо заложените в проектно-сметната документация. Успоредно с този въпрос Изпълнителят е иницирал обсъждане на дебелината на отнетия хумусен слой, който съгласно представените от него в последствие ведомости се движи в порядъка 40-45см, като в под-участъка от км 253+800 до км 255+100 е от порядъка на 100 см.

В. В края на януари 2011 г. Изпълнителят иска удължаване на периода за изпълнение на проекта по чл. 22.2 от Договора, тъй като по време на изпълнението му досега са възникнали допълнителни обеми работи по причина на неточна информация от инвестиционния план по Договора.

Г. Възложителят е отговорил в рамките на указания в договора срок, като е отхвърлил мотивирано, основавайки се на клаузите от Договора, искането на Изпълнителя за удължаване на периода за изпълнение на проекта.

Тук Възложителят е коментирал и проблема със съоръжения на други експлоатационни дружества. Съгласно описаното на 12.03.2010 г. Националният експертен съвет по устройство на територията и регионалната политика е приел проекти за парцеларни планове – изместване на инженерни мрежи за Лот 3. Присъствали са представители на заинтересовани експлоатационни дружества и на общините, през които преминава трасето и. Проектите са приети без забележки от присъстващите. В заключение, Възложителят е указал на Изпълнителя, че в случай на откриване на нови инженерни мрежи и съоръжения, следва да се провери редовността им за ползване и в случай, че пропуските са на експлоатационните дружества, те ще следва спешно да изготвят проекти за да защитят съоръженията си и респективно преминаването под трасето на магистралата. Те ще следва да се съгласуват с АПИ в работен порядък, а разходите за изпълнението на проектите ще бъде за тяхна сметка.

X. Искове

Няма данни за други искове освен описания по-горе.

XI. Управление на риска

Единният подход на Възложителя по отношение извършвания от него „Мониторинг на управляваните рискове“ за лотовете от проекта за довършване на АМ „Тракия“ беше описан към Лот 2.

На този етап нито едно обстоятелство свързано с идентифицираните рискове няма отражение върху основните времеви и финансови параметри на Договора за строителство.

XII. Безопасност и здраве

Няма описани инциденти до периода на проверката. Темата присъства в дневния ред на месечните срещи за напредъка.

Коментар въз основа на извършените за периода наблюдения върху инвестиционния процес на Лот 4 – участък “Ямбол - Карнобат” от км 276+200 (съвпадащ с км 277+597 на Лот 3) до км 325+280 на Автомагистрала „Тракия”

I. Описание на Лот 4

Лот 4 е с дължина **49.080** км. Трасето на този участък от магистралата преминава през две области – Ямболска и Бургаска. Началото на Лота е при км 276+200 (съвпада с км 277+597 на Лот 3) като продължение на Лот №3 “Нова Загора – Ямбол” с пътен възел полудетелина на път II-53 “Сливен – Ямбол”. Лота минава северно от гр. Ямбол /Дражево и Кабиле/ - община Стралджа и на около 15 км южно от гр. Карнобат. Лот №4 завършва при км 325+280, като се включва в новоизградения Лот 5, където е предвидена етапна връзка в посока Карнобат, явяваща се като елемент на решения в проекта възел. Предвидени са необходимият брой селскостопански пресичания (надлези и подлези) предназначени за обслужване на прилежащите терени. Пресичанията с пътища от републиканската пътна мрежа са осъществени на две нива, а пресичанията с път II-53 “Сливен – Ямбол”, път I-7 “Зимница – Веселиново” и път III-795 “Карнобат – Драганци” с пътни възли от несъвършен тип – полудетелини. При км 286^{+378,70} се пресича железопътната линия “София – Бургас”.

II. Основни данни по възлагане на строителството - страни, ангажирани с реализацията на строителния обект, цена и срок за изпълнение

Договорът за допълнително проектиране и строителство на Автомагистрала “Тракия” /А-4/, “Оризovo-Бургас”, участък Лот 4 “Ямбол - Карнобат”, от км 276+200 до км 325+280 е възложен на 31.08.2010 г. Страни по Договора са: Агенция „Пътна инфраструктура” (АПИ) – Възложител и Сдружение „Тракия IV” ДЗЗД – Изпълнител. Цената за изпълнение на Договора е **174 705 600,00** лева без ДДС (**209 646 720,00** лева с ДДС). Срокът за завършване на строежа е **28 месеца** (от Началото на строителството до Датата на приключване – датата на съставяне на констативен акт обр.15 за целия строеж). Строително – монтажните работи са групирани в **9 Етапа** – части от строежа, които Изпълнителят следва да реализира на ниво Съществено завършване (пълно завършване на всички работи и приемането им от Консултанта) в съответствие с предвидените в Графика за изпълнение междинни срокове към дата **06.01.2013** г.

Изпълнителят Сдружение „Тракия IV” ДЗЗД се съставява от: „Холдинг Пътища” АД гр. София, „Галчев Инженеринг Груп” АД гр. Благоевград, „Пътностроителна техника” ЕАД гр. София, „Пътинженеринг М” ЕАД гр.Монтана, „АБ” АД гр. Хасково, „Бургаспътстрой” АД гр. Бургас, „Пътинженерингстрой – Т” АД гр. Търговище, „Мостстрой” АД гр. София и „Видапътстрой” ЕАД гр. Видин.

С Договор от 31.08.2010 г. АПИ е възложила на Дружество по ЗЗД „План инвест – Пловдивинвест – Лот4” гр. Пловдив изпълнение на консултантска услуга за: извършване на строителен надзор в съответствие с изискванията на Закона за устройство на територията (ЗУТ) и подзаконовите нормативни актове; изготвяне на комплексен доклад – оценка на съответствието на инвестиционния проект със съществените изисквания към строежите в частта на допълнителното проектиране; отчитане на хода на изпълнение на договора за извършване на строително – монтажните работи; изготвяне на технически паспорт на строежа и други, така както са описани. Дружеството се състои от следните две фирми: „План Инвест” ООД гр.Пловдив и „Пловдивинвест” АД гр.Пловдив. Цената за изпълнение на Договора е 812 000,00 лева без ДДС. Услугата следва да бъде изпълнявана до издаване на Разрешение за ползване на целия строеж и представяне пред Възложителя на Сертификат за окончателно завършване на работите, което следва да стане в рамките на 30 месеца от началото на изпълнението.

Функциите на авторски надзор се осъществяват от Обединение „Виापлан – Бурда”, съставявано от фирмите „Виа План” ЕООД гр.София и „Илия Бурда” ЕООД гр.София.

III. Разрешаване на строителството и Начало на строежа

За обекта има издадено от Министъра на регионалното развитие и благоустройството Разрешение за строеж РС-48 от 30.08.2010 г. С протокол обр.1 (съгл. Наредба 3 на МРРБ за съставяне на актове и протоколи по време на строителството) от 01.09.2010 г. на Строителя е предадена проектната документация и влязло в сила разрешение за строеж.

Началната дата за строителството на обекта е 06.10.2010 г.

IV. График за изпълнение на СМР и Технологично-строителна програма. Напредък на изпълнение на строежа

Дефинициите на Договора за График за изпълнение на СМР и Технологично-строителната програма са аналогични на описаните в частта за Лот 2.

Технологично-строителната програма и Графика за изпълнение на СМР предвиждат завършване на допълнителното проектиране и строителство в рамките на **28** месеца от Началото на строителството (датата на съставяне и подписване на Протокол обр.2а по Наредба 3 на МРРБ за определяне на строителна линия и ниво за която и да е част от строежа).

Всеки от **9-те** Етапа на строежа включва изпълнение на определени строително-монтажни работи за даден период от време, чието начало също е дефинирано в Договора.

Към края на наблюдението изпълнените общо работи представляват приблизително **15%** от стойността на работите при изтекли **14%** от срока за изпълнение на строежа, което дава основание да се направи извода, че няма изоставане спрямо приетия график по етапи и като цяло.

V. Заявяване на Междинни плащания (вносяне на Сертификати) и разплащане по тях. Финансово отражение на напредъка на работите

Изпълнителят е заявил за разплащане един междинен сертификат за етап I.

Съгласно приетия Договор този етап е на стойност 8 578 044.96 лева без ДДС:

Стойността е без ДДС.

По сведения от Възложителя заявката по този етап е приета и разплатена на Изпълнителя. Не е констатирано закъснение при разплащанията към Изпълнителя.

VI. Допълнително проектиране и изменение и допълнение на проектно-сметната документация

През м. декември 2010 г. Възложителят е предал на Изпълнителя технически проекти за изместване на инженерна инфраструктура и допълнение към Разрешението за строеж за обекта за изпълнение на тази част от проекта.

За участъка има решение по ОВОС на МОСВ от края на 2009 г. с изисквания за ограничаване степента на въздействие на обекта както по време на строителството, така и по време на експлоатация. Изпълнителят е докладвал за извършени от него мерки по част от изискванията.

На този етап няма установена необходимост от съществени допълнения и / или изменения на проектно-сметната документация.

VII. Проверки на Управляващия орган; проверки на Възложителя за хода и качеството на изпълняваните работи

Както вече коментирахме в Лот 2, документираните са съвместни планирани за 2010г проверки за изпълнение на Проекта за „Доизграждане на АМ „Тракия”, лотове 2, 3 и 4 – BG161PO004-2.0.01-0004 с представители на Управляващия орган по Оперативна програма „Транспорт” (УО по ОПТ) - Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията и Възложителя – Агенция „Пътна инфраструктура” в три етапа:

Първи етап:

- оценка на установената система за управление и контрол по Оперативна програма „Транспорт”;
- оценка на създадената организация за управление на проекта;
- проверка на наличната документация, свързана с изпълнението на сключените договори по проекта;
- проверка на отчетната документация по проекта и съпоставка с информацията, подавана от изпълнителите;

Втори етап:

- проверка на строителната площадка – проверка на място за: доставени материали, мобилизирана техника и работна ръка, извършвани подготвителни и основни строителни работи по трасето;
- оценка на постигнатия физически напредък и съпоставка с графика по договорите;
- проверка на спазването на приложимата нормативна база, както и правата и задълженията на страните по сключените договори;
- изпълнение на мерките по информираност и публичност.

Трети етап:

- проверка на наличната документация в офисите на изпълнителите по сключените договори.

Със заповед е назначен Екип за управление на Проекта за доизграждане на АМ „Тракия” към Възложителя - АПИ. Този екип е структуриран както следва:

- ръководител;

- заместник ръководител;
- технически координатор;
- юрист;
- икономист;
- служители на Областни пътни управления Стара Загора, Сливен и Ямбол за осъществяване на регионален мониторинг към Екипа.

Външен консултант, назначен от Управляващия орган, извършва регулярен одит на проекта в съответствие с предвижданията на т. нар. годишен план на УО за проверки на място. Консултанта изготвя план за действие с насоки, мерки и срокове.

Конкретно, в преглежданата документация е отразено, че през януари 2011 г. на обекта е извършена проверка от УО на ОПТ с оглед на изпълнените СМР по директното трасе и проведена след това работна среща с представители на МТИС, АПИ, Консултанта и Изпълнителя. Разгледани са основни проблеми в обхвата на Лота.

В края на м. януари 2011 г. в обектовия офис на Изпълнителя е проведена Месечна среща за напредъка с представители на Възложителя, Изпълнителя, Консултанта и Авторския надзор. Асоциация „Прозрачност без граници” беше поканена да изпрати свои наблюдатели за участие в срещата. Изготвен е протокол от срещата и той присъства в проверяваната документация.

На срещата е акцентирано на хода на работа по Етапи V и VI. Авторският надзор е изразил „неодобрение за начина, по който се строи на обекта – без достатъчно отводняване и без проходимост”. По отношение мобилизацията на Строителя е докладвано, че приобектови бази са уредени във всички участъци на обекта; все още се работи по одобряване и строителство на някои временни пътища и депа за хумус и негоден материал; одобрени са опитни участъци за насип с материал от изкоп от директното трасе и от депо на „Екоседимент” гр.Сливен; подготвени са още 7бр. кариери – Могила, Събев баир, Еневи могили, Шилестия Крайряк, Баба Тодорка, Козарево и Карнобат, за които все още не са изпълнявани опитни участъци; предложените асфалтови бази са асфалтови бази в Карнобат и Айтос, одобрени са пет броя бетонови възли и два полигона за изпълнение на предварително напрегнати греди, набивни пилоти и други стоманобетонови елементи; одобрени са два доставчика на армировъчна стомана и метални заготовки; одобрени са 9бр. строителни лаборатории.

По напредъка на Работите: Към края на януари 2011г. са приключили работите от IV-ти Етап и се работи по Етапи V и VI. От страна на Консултанта е одобрен Междинен сертификат 2. Сертификат 3 се доокомплектова с доказателствен материал.

По изпълнение на СМР на обекта: През м.януари т.г. са изпълнявани следните работи: геодезически работи – трасировка на оси на фундаменти на големи съоръжения, съгъстяване на нивелачната мрежа в част от под-участъците, измерване за ексекутивна документация по извършени пластове за насип, трасиране на връзка от пътни възли, създаване на опирни мрежи около големи съоръжения; земни работи – подготовка на площи, изкоп хумус, общ изкоп и изкоп на неподходящ материал, насипи, изкоп за малки съоръжения, фундиране и долно строене по големи съоръжения. Заключение на Ръководителя на екипа на строителния надзор е, че „няма регистрирани рискови и форсмажорни обстоятелства, които могат да окажат отрицателно влияние за изпълнението на договора.”

По отношение темата за Безопасност и здраве е коментирано: За осигуряване на безопасни и здравословни условия на труд на обекта и спазване на трудово-правното законодателство е създадена необходимата организация за недопускане на обекта на външни лица, неангажирани с конкретните СМР. Работещите на обекта имат сключени трудови договори със строителните фирми. Осигурени са необходимите медикаменти и превързочни материали за оказване на първа долекарска помощ на пострадали на обекта лица. Коментирано е още, че се спазват изискванията на Наредбата за Обучението и инструктажите.

По отношение проблемите за изпълнение на СМР на срещата е коментирано:

- Трудности на Изпълнителят при изпълнение на скален изкоп без взривяване в близост до газопровод. Въпроса е допълнително обсъден от представящите екипите на Изпълнител, Надзор и Проектант геолози;
- Пресичания на инженерни мрежи, които могат да се обособят в три групи – такива с издадено Разрешение за ползване по ЗУТ, такива с издадени Разрешения за строеж, но неотразени в проекта за Лота и такива без Разрешения за строеж. По този въпрос Авторския надзор изрази следните становища: Тези пресичания изпълнени без издадено Разрешение за строеж не са законни. Всички законно построени преди проектирането на Лота канали и шахти са в рамките на отчуждаването по парцеларен план. Всички напоителни полета са съгласувани с фирма „Напоителни системи”. За пропуснати следва да се изготвят проекти след произнасянето на Възложителя.

- Изпълнителят коментира различие в дебелината на констатирания на обекта хумус спрямо зададените в проектната документация параметри.

VIII. Археологически обекти и отчуждителни процедури

В участъка по основното трасе са проведени спасителни археологически разкопки. Към периода на това наблюдение засегнатите площи са освободени за строителство, но са в режим на наблюдение от страна на НАИМ и БАН.

IX. Проблеми за изпълнение на елементи от работите, проблеми с проектно-сметната документация и напредък на разрешаването им

Както беше коментирано и по отношение на другите два Лота и тук в процеса на строителство се установяват изградени и функциониращи съоръжения на други ведомства, чието трасе не е съгласувано с АПИ. В тези случаи собственика се поканва да измести и защити съоръженията си за собствена сметка.

Изпълнителят е повдигнал въпрос за различие между установената на строителната площадка дебелина на хумуса спрямо предвижданията на проектната документация.

В началото на м.февруари Възложителят отговаря мотивирано на Изпълнителя. Според него няма налице достигнати данни, които неоспоримо да доказват различие в инженерно – геоложкия характер. Към този момент мероприятията за усилване на земната основа не са започнали, не са достигнати котите на изгребване на хумуса, не са започнали мероприятията за укрепване на земното легло, не са направени всички мероприятия за отводняване на пътното тяло и неговото уплътняване.

X. Искове

В представената документация не установихме сведения по отношение конкретни искове на страните имащи времево и/или ценово отражение върху договора.

Исканията на Изпълнителя и отговора на Възложителя по проблемните за Лота въпроси бяха коментирани по-горе в доклада.

XI. Управление на риска

Единния подход на Възложителя по отношение извършвания от него „Мониторинг на управляваните рискове” за лотовете от проекта за довършване на АМ „Тракия” беше описан към Лот 2.

XII. Безопасност и здраве

Няма описани инциденти до периода на проверката. Темата присъства в дневния ред на месечните срещи за напредъка.

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ ОТ ИЗВЪРШЕНИЯ ПРЕГЛЕД НА ДОКУМЕНТАЦИЯТА

Въз основа на извършения преглед на документацията и на извършените проверки на място могат да се направят следните изводи:

1. До момента на приключване на наблюдението проектът се реализира съобразно договорните срокове;
2. Има технически предпоставки за забава поради установяване на необозначени в проектно-сметната документация мрежи и съоръжения, поради установяване на нови обекти на археологически находки, както и поради спорове относно геоложките дадености на строителната площадка, въпреки че казусът е ясно дефиниран чрез Договорите за строителство за Лотове 3 и 4 (чл.22).
3. Има основание да се счита, че въз основа на формулировките на договорите за строителство, Строителите изпитват затруднение за правилна, точна и адекватна на договорните условия обосновка на исковете си.
4. Има основание да се счита, че Строителят на Лот 4 все още изпитва затруднения от организационно-техническо естество.
5. Предвид значимостта и мащаба на проекта има основание да се счита, че би следвало да се обърне внимание на необходимостта от повишаване на кадровата обезпеченост на екипите ангажирани с изпълнение на проекта, както и от точно и ясно определяне на функциите на всеки член от тях и съответно осигуряване на непрекъснати наблюдение, контрол и експертно становище върху изпълняваните дейности.
6. При извършване на наблюдението на документацията на Възложителя не бяха установени конкретни данни за приетите на лотовете системи за качество на изпълняваните строително-монтажни работи, систематизиран архив на създадените актове и протоколи по време на

строителството съгл. Наредба 3 на МРРБ, и подробна отчетност на дейността на Консултанта (издадени инструкции, заповеди, графици за изпълнявани от всеки от членовете на екипа дейности на обекта). Поради споменаването им в документацията, предоставена на наблюдаващия експерт, се налага изводът, че тези документи и/ или части от тях се съхраняват в приобектовите офиси на Изпълнителите и Консултантите. Предвид значимостта и мащаба на Проекта като препоръка би следвало да се обърне внимание на необходимостта от въвеждане на система за качество при набавяне и съхранение на строителната документация, както и при осъществяване на обмен на документация/кореспонденция между участниците в инвестиционния процес, и създаване и поддържане на собствен архив. Следва ясно да се дефинира как и от кого се формира и съхранява строителното досие на Лотовете.

7. Има основание за загриженост по отношение на постоянното присъствие на строителния надзор на обектите.



АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

ПУБЛИЧНОСТ И ПРОЗРАЧНОСТ ПРИ ВЪЗЛАГАНЕТО И ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРОЕКТИ СЪС ЗНАЧИМ ОБЩЕСТВЕН ИНТЕРЕС

**Доклад от наблюдението на процедурата
по избор на изпълнител и изпълнението
на договорите за строителство на
автомагистрала „Тракия“**

София, 2011 г.