

АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

Ф И Н А Л Е Н Д О К Л А Д

ОТ

НАБЛЮДЕНИЕ НА ПРОЦЕДУРАТА ПО ПОДГОТОВКА,
ВЪЗЛАГАНЕ И ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ОБЩЕСТВЕНА ПОРЪЧКА С
ПРЕДМЕТ

„ИЗВЪРШВАНЕ НА СТРОИТЕЛНО-МОНТАЖНИ РАБОТИ В
ДОМОВЕ ЗА МЕДИКО-СОЦИАЛНИ ГРИЖИ ЗА ДЕЦА“ (По
проект BG161PO001/1.1.-08.2010/014 “Преструктуриране на домове за
медико-социални грижи за деца от 0-3 г.”)

София
2014 година

Настоящият доклад е изработен от експертен екип на Асоциация „Прозрачност без граници” в резултат на работата по проект „Повишаване на почтеността чрез застъпничество: противодействие на корупцията при обществените поръчки”, осъществяван с финансовата подкрепа на Integrity Initiative (World Bank/Siemens). Мненията и позициите, изразени в настоящия анализ, не ангажират финансиращата институция и отразяват единствено позицията на експертния мониторащ екип на Асоциация „Прозрачност без граници”.



АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ”

Финален обобщаващ доклад от наблюдение на процедурата по подготовка, възлагане и изпълнение на обществена поръчка с предмет „Извършване на строително-монтажни работи в домове за медико-социални грижи за деца”, състояща се от 8 обособени позиции по проект BG161PO001/1.1.-08.2010/014 “Преструктуриране на домове за медико-социални грижи за деца от 0-3 г., неразделна част от СРИП на Министерството на здравеопазването”

София, 2014 година

АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ”

София 1000, ул. „Бистрица” №3, ет.4

тел. 02/9867713, 9867920

тел./факс 02/9867834

e-mail: mbox@transparency.bg

www.transparency.bg

<http://integrity.transparency.bg>

СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД	5
I. КОНСТАТАЦИИ ОТНОСНО ТРЪЖНАТА ДОКУМЕНТАЦИЯ И ПРОЦЕДУРАТА ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ.....	7
1. ТРЪЖНА ДОКУМЕНТАЦИЯ	7
2. ИЗБОР НА ВИД ПРОЦЕДУРА.....	11
3. СТОЙНОСТ НА ПРОЦЕДУРАТА	12
4. СРОКОВЕ ЗА ПОДГОТОВКА НА ОФЕРТИ.....	16
5. ОСИГУРЯВАНЕ НА ПУБЛИЧНОСТ НА ДОКУМЕНТАЦИЯТА	21
6. ДОКУМЕНТАЦИЯ ЗА УЧАСТИЕ.....	22
7. КРИТЕРИИ ЗА ОЦЕНКА НА ОФЕРТИТЕ	24
8. СРОКОВЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПОРЪЧКАТА	27
9. ТЕХНИЧЕСКА ДОКУМЕНТАЦИЯ.....	27
10. УСЛОВИЯ ЗА УЧАСТИЕ В ПРОЦЕДУРАТА	29
11. СЪСТАВ НА КОМИСИЯТА ЗА ПРОВЕЖДАНЕ НА ПРОЦЕДУРАТА	34
II. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ДОГОВОРА НА ОБЩЕСТВЕНАТА ПОРЪЧКА.....	36
1. ИЗВЪРШЕНИ ПРОВЕРКИ НА МЯСТО И АНАЛИЗИРАНИ ДОКУМЕНТИ	36
(резултати от проверка на място в дома за медико-социални грижи в гр. Перник и от работни срещи с изпълнителя и възложителя, проведена през юли 2013 година).....	36
1.1.ХОД НА РЕАЛИЗАЦИЯТА НА ПРОЕКТА. ТРУДНОСТИ, ВЪЗНИКНАЛИ В ХОДА НА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СТРОИТЕЛСТВОТО И ЕВЕНТУАЛНИТЕ ПРАВНИ ПОСЛЕДИЦИ, СВЪРЗАНИ С ТЯХ	37
1.1.1.Ход на реализация на проекта.....	37
1.1.2.Несъответствие на инвестиционния проект със заложените Количествено-стойностни сметки и необходимост от допълващо проектиране в резултат на предписания на РСПАБ38	
1.1.3.Възможни правни последици за страните.....	39
1.1.4.Препоръки за предприемане на своевременни действия.....	43
2.РЕЗУЛТАТИ ОТ МОНИТОРИНГ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ДОГОВОРА (период на наблюдение: септември 2013 г.- февруари 2014 г.)	44
2.1.Анализирана информация	44
2.2.Ход на изпълнението на обществената поръчка	46

**III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ ОТНОСНО ПОДГОТОВКАТА,
ВЪЗЛАГАНЕТО И ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ОБЩЕСТВЕНАТА ПОРЪЧКА 50**

1. Изводи и препоръки относно тръжната документация и проведената 50
2. Изводи и препоръки относно етапа на изпълнение на договора на обществената поръчки
52



УВОД

Настоящият доклад е изготвен въз основа на извършен в периода м. юли 2012 г. – м. януари 2014 г. независим граждански мониторинг на подготовката и възлагането на обществена поръчка за определяне на „Извършване на строително-монтажни работи в домове за медикосоциални грижи за деца”, състояща се от 8 обособени позиции по проект BG161PO001/1.1.-08.2010/014 “Преструктуриране на домове за медико-социални грижи за деца от 0-3 г., неразделна част от СРИП на Министерството на здравеопазването”.

Целта на инициативата на Асоциация „Прозрачност без граници” е да съдейства за повишаване на прозрачността, отчетността и доверието към процеса на възлагане на обществени поръчки в публичния сектор при осъществяването на сделки със значим обществен интерес в България, чрез прилагането на иновативен подход за граждански мониторинг. Извършването на предвиденото наблюдение се базира на сключен Пакт за почтеност между Асоциация „Прозрачност без граници” и Министерство на здравеопазването на 15.08.2012 г., който беше открит за присъединяване към всички участници в процедурата.

При извършването на настоящото наблюдение като правно основание и инструмент за мониторинг и оценка е използван Пакт за почтеност при обществените поръчки. Пактът за почтеност (Integrity Pact) е инструмент за превенция на корупционни практики и непрозрачно управление на публични средства, разработен от международната антикорупционна организация Transparency International през 1990 година. Той представлява договор между възложителя и участниците в процедура за възлагане на обществена поръчка, който дава възможност за независим граждански мониторинг, извършван от външен независим наблюдател.

През 2011 година Асоциация „Прозрачност без граници” разработи български модел на Пакт за почтеност, съобразен с българското законодателство и с условията, в които функционират институциите и бизнесът в страната. Той регламентира правила за мониторинг, отчитащи спазването на принципите за равни възможности за осъществяване на стопанска дейност, прозрачност, свободна и лоялна конкуренция, равнопоставеност и недопускане на дискриминация.

Пактът за почтеност се основава на конкретни правила за взаимодействие и ангажименти, свързани с осигуряване на достъп до информация, условия за обмен на информация и публичност, които обхващат всички основни фази от процедурата: подготовка на тръжната документация, провеждане на конкурсната процедура и избор на изпълнител, изпълнение на договора за обществената поръчка.

Българският модел на Пакт за почтеност включва и условия за санкциониране на участниците (и техните служители), чието поведение е в противоречие с добрите практики. Съществена особеност на документа са и стимулите за насърчаване на участниците, които изпълняват своите ангажименти за публичност, прозрачност и отчетност на целия процес.

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”.



I. КОНСТАТАЦИИ ОТНОСНО ТРЪЖНАТА ДОКУМЕНТАЦИЯ И ПРОЦЕДУРАТА ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ

1. ТРЪЖНА ДОКУМЕНТАЦИЯ

1.1. По отношение на документацията, свързана с осъществяването на процедурата

При изработването на настоящия доклад относно документацията, свързана с осъществяването на открита процедура¹ за възлагане на обществена поръчка с предмет „Извършване на Строително-монтажни работи в домове за медико-социални грижи за деца”, състояща се от 8 обособени позиции по проект BG161PO001/1.1.-08.2010/014 “Преструктуриране на домове за медико-социални грижи за деца от 0-3 г., неразделна част от СРИП на Министерството на здравеопазването”, бяха прегледани и анализирани следните документи:

- 1) РЕШЕНИЕ № 17-398 от 03.08.2012 г. за откриване на процедура на заместник министъра на здравеопазването, възложител съгласно Заповед № РД 27-31/22.06.2011г.;
- 2) Обявление за откриване на процедура за възлагане на обществена поръчка в АОП;
- 3) Обявление за поръчка, публикувана в Официален вестник на Европейския съюз;
- 4) Документация за участие в процедурата, ведно с всички допълнения и приложения;
- 5) Писмо с изх. номер 94-1450/22.08.2012 г. на Възложителя Министерство на здравеопазването до участниците в процедурата²;
- 6) Писмо с изх. номер 26-00-1476/17.8.2012 г. на Възложителя Министерство на здравеопазването до участниците в процедурата³, с което разясняват допуснатата техническа грешка при определяне на критерия за възлагане;
- 7) Писмо с изх. номер 26-00-1503/21.8.2012 г. на Възложителя Министерство на здравеопазването до участниците в процедурата⁴;

¹ По нататък накратко „Процедурата“.

² Отн. възможността за приобщаване на участниците към Пакта за почтеност

³ Отн. въпроси и отговори (чл. 29 ЗОП)

- 8) Писмо с изх. номер ОПРР-107/06.06.2012 г. на Министерство на здравеопазването до г-жа Миглена Павлова, изп. директор на АОП⁵;
- 9) Писмо с изх. номер ОПРР-108/06.06.2012 г. на Министерство на здравеопазването до г-жа Деница Николова, ръководител на УО на ОПРР⁶;
- 10) Информация за предварителен контрол по чл. 19, ал. 2, т. 22 ЗОП;
- 11) Писмо с изх. номер 75-08-344/23.05.2012 г. до г-жа Десислава Димитрова, зам. министър на здравеопазването⁷;
- 12) Заповед РД-17-248/09.05.2012 г. на Министерството на здравеопазването⁸;
- 13) Заповед РД-17-251 от 15.05.2012 г. за изм. и доп. на Заповед РД-17-248/09.05.2012 г. на Министерството на здравеопазването;
- 14) Протокол от работна група, определена със Заповед РД-27-22/03.04.2012 г. на Министерството на здравеопазването;
- 15) Протокол от работна група, определена със Заповед РД-17-248/09.05.2012 г. на Министерството на здравеопазването;
- 16) Писмо с изх. номер ОПРР-101/28.05.2012 г. до г-жа Мариета Гилова, директор Дирекция „Обществени поръчки“, г-жа Зоя Вълева, директор Дирекция „Бюджет и финанси“ и г-жа Мирела Петкова, финансов контролор.⁹
- 17) Заповед №РД-17-458/28.08.2012г. на възложителя за определяне на състав на комисията за провеждане на процедурата.

1.2. Пълнота на документацията по отношение на проектната готовност

Съгласно документацията на Възложителя действията, предприети от Възложителя и обезпечаващи изпълнението на строителството, са преминали през всички необходими фази (от предпроектни проучвания и обосновки до издаване на Разрешения за строеж), свързани с постигане на целите на проекта, като са съобразени със спецификата на проекта.

Посочените дейности са следните:

⁴ Отн. въпроси и отговори (чл. 29 ЗОП)

⁵ Отн. избор на процедура за възлагане на поръчката

⁶ Отн. информация за осъществяване на предварителен контрол

⁷ Отн. изготвяне на проектно-документация, проектни фишове и количествено-стойностни сметки

⁸ Отн. създаване на работна група за изготвяне на проектно-документация, проектни фишове и количествено-стойностни сметки

⁹ Отн. съгласуване на проектно-документация за провеждане на процедура за възлагане на обществена поръчка

- 1) За нуждите на проектирането и последващото безпроблемно строителство са извършени предпроектни проучвания със следния обхват:
 - обосновка на социалната целесъобразност и ефективност на инвестиционната инициатива, в т.ч. откриване на работни места и осигуряване на нови услуги;
 - изясняване на инвестиционното строително намерение;
 - проучвания за определяне на подходящите местоположения за необходимата инвестиция и на условията за СМР;
 - инженерни проучвания, оформени със съответния доклад, чрез който са предоставени изходни данни за проектирането по част „Конструктивна”;
 - технико-икономическа обосновка за определяне на икономическата целесъобразност и ефективност на инвестиционното строително намерение, в т. ч. за избор на подходящ негов вариант;
 - вариантни проучвания за рехабилитация на съществуващи помещения;
 - проучвания за изграждане на нови енергийни мощности.
- 2) Осигурена е пълна проектна готовност по ЗУТ. Техническата документация е в пълно съответствие с изискванията на ЗУТ и Наредба № 4/21.05.2001 г. за обхвата и съдържанието на инвестиционните проекти (обн. ДВ, бр. 51/05.06.2001 г).
- 3) Инвестиционните проекти по всички части са одобрени от необходимите инстанции и са заплатени изискуемите държавни такси.
- 4) Изготвени са подробни количествено-стойностна сметки по отделните обекти на интервенцията.
- 5) Изработени са анализи на цените по ресурси (за някои от обособените позиции).
- 6) Получени са разрешения за строеж и са влезли в сила.
- 7) Налични са обследвания за „Енергийна ефективност”.

Дейностите, изпълнени в подготвителната фаза, следват необходимата законовата и логическа последователност. След преглед на предоставените документи се установи, че всички физически и юридически лица, участващи в различните фази като проектиране, обследване и оценка на съответствието, притежават необходимата квалификация и сертификати, които се изискват от действащото законодателство. Техническите и работните проекти са изготвени на база на одобрени от Възложителя

идейни и/или пред-инвестиционни проекти. При изпълнението на предварителната фаза е налице добра координация между участниците в процеса и е изяснен обхватът на проектите. С активното участие на Възложителя на този предварителен етап са избегнати възможните несъответствия между обхвата на предвидените в проектите СМР и финансовите средства. По този начин се гарантира, че със следващата техническа/работна фаза на проектиране, както и с последващото изпълнение на строителните работи ще бъдат постигнати специфичните цели на поръчката, като съответно следва да спомогнат за подобряване, обновяване и модернизиране на държавната здравна инфраструктура в регионите на интервенция, което е и основната цел на настоящата схема за безвъзмездна финансова помощ.

С изготвените техническите/работни инвестиционни проекти, конструктивни становища (където е било необходимо), обследвания и оценки за енергийна ефективност, оценки за съответствие на инвестиционните проекти и последващо издаване на разрешителни за строеж вкл. приложенията към тях, е налична пълна проектна готовност за обявление на обществената поръчка за строителство.

1.3. Пълнота на документацията по отношение на техническата спецификация/техническо задание

ГЛАВА II ТЕХНИЧЕСКО ЗАДАНИЕ съдържа следната информация:

- Предмет на поръчката
- Кратка информация за поръчката, включително основна и специфични цели на проекта; кратка информация за поръчката; изпълнение на строително-монтажните работи; обосновка на СМР дейностите; действия, предприети от Възложителя и обезпечаващи изпълнението на строителството; планирани дейности за изпълнение
- Технически спецификации;
- Изисквания към изпълнението;
- Срок за изпълнение на поръчката;
- Разходи за поръчката;
- Стойност на поръчката;
- Изисквания за публичност.

Предоставената информация описва дейностите, които следва да се извършат в обхвата на обществената поръчка. Техническите спецификации, планираните дейности за изпълнение и стойностите за поръчката са описани по отделните обособени позиции. Като обхват техническото задание съдържа основните компоненти и конкретизира изискванията към материалите и изпълнението на СМР. Съдържанието на техническото задание, изискванията към техническото предложение и всички други точки, касаещи техническото изпълнение на проекта, са разгледани подробно в т. 9. Техническа документация.

2. ИЗБОР НА ВИД ПРОЦЕДУРА

Важен механизъм за гарантиране на спазването на тези принципи е законосъобразният избор на процедура за възлагане на обществената поръчка. Според чл. 16, ал. 8 ЗОП Възложителите от определена категория, сред която е и Министерството на здравеопазването, вземат решение за възлагане на обществена поръчка чрез открита и ограничена процедура винаги, когато не са налице условията за провеждане на състезателен диалог или процедури на договаряне. В случай, обаче че тези условия са налице, възложителите следва да съобразят това при възлагането на обществената поръчка и да предпочетат онзи вид, който в най-голяма степен съответства на особеностите на конкретния предмет на възлаганата обществена поръчка.

От предоставените документи (срвн. например, писмо с изх. номер ОПРР-107/06.06.2012 г. и Заповед РД-17-398 от 03.08.2012 г.) става ясно, че Възложителят е осъществил избора на открита процедура, основавайки се на две групи обстоятелства:

(а) Възложителят разполага с финансов ресурс, лимитиран до **6 883 951,01 лв. без ДДС**,

(б) естеството на услугата позволява достатъчно точно да се определят техническите спецификации за изпълнението ѝ.

Следва да се отбележи, че по отношение на аргументацията на Възложителя за избора на процедура могат да се отправят някои препоръки, които да се вземат предвид в бъдеще. Преди всичко наличието на ограничен финансов ресурс само по себе си не е сред основанията, които обуславят избора на конкретен вид процедура за възлагане. Ако Възложителят се стреми да изразходва публични средства по възможно най-икономичния и ефективен начин, то откритата процедура с критерий „най-ниска цена”

не е единственият законов механизъм, който гарантира такива резултати. От значение е и фактът, че обществената поръчка включва в предмета си осем обособени позиции, всяка от които със своя собствена специфика и особености на изпълнение.

В обобщение на казаното за избора на открита процедура все пак трябва да се подчертае, че откритата процедура поначало е една от най-ефективните възможности за гарантирането на принципите на прозрачност, недискриминация и еднакво третиране на участниците и кандидатите. Това явно е отчел и Възложителят, като го е отбелязал изрично в документацията за участие. Отправените по-горе коментари касаят по-скоро начина, по който Възложителят е мотивирал своя избор в решението и обявлението, който избор би могъл да бъде обоснован по-ясно, обективно и разбираемо така, както изисква това и законът.

При бъдещи обществени поръчки е препоръчително Възложителят в решенията и обявленията да се придържа към по-високия стандарт на аргументация, който е приложен в документацията за участие. Иманентна част на тази препоръка е изискването към Възложителя да поставя в основата на своя избор на конкретен вид процедура само такива факти и обстоятелства, които са въздигнати като такива или по силата на закона, или по силата на здравата житейска и икономическа логика.

3. СТОЙНОСТ НА ПРОЦЕДУРАТА

Съобразно изготвения от Министерство на здравеопазването и одобрен от Управляващия орган на Оперативна програма „Регионално развитие” 2007 г. - 2013 г. бюджет по проект „Подкрепа за реконструкция, обновяване и оборудване на държавни лечебни и здравни заведения в градските агломерации”, в изпълнение на схема за предоставяне на безвъзмездна помощ BG161PO001/1.1-08/2010, която се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма «Регионално развитие» 2007-2013 г., максималният разполагаем финансов ресурс на Възложителя за изпълнение на строителството, предмет на настоящата поръчка е **6 883 951,01 лв.** (шест милиона осемстотин осемдесет и три хиляди деветстотин петдесет и един лева и нула една стотинки) без вкл. ДДС или **8 260 741,21 лв.** (осем милиона двеста и шестдесет хиляди седемстотин четиридесет и един лева и двадесет и една стотинки) с вкл. ДДС.

Стойностите на *отделните обособени позиции без ДДС са както следва:*

- **Обособена позиция № 1 – 1 341 876,27 лева** (един милион триста четиридесет и една хиляди осемстотин седемдесет и шест лева и двадесет и седем стотинки);

- **Обособена позиция № 2 – 812 290,32 лева** (осемстотин и дванадесет хиляди двеста и деветдесет лева и тридесет и две стотинки);
- **Обособена позиция № 3 – 1 023 817,73 лева** (един милион двадесет и три хиляди осемстотин и седемнадесет лева и седемдесет и три стотинки);
- **Обособена позиция № 4 – 842 764,32 лева** (осемстотин четиридесет и две хиляди седемстотин шестдесет и четири лева и тридесет и две стотинки);
- **Обособена позиция № 5 – 672 032,16 лева** (шестстотин седемдесет и две хиляди тридесет и два лева и шестнадесет стотинки);
- **Обособена позиция № 6 – 315 307,34 лева** (триста и петнадесет хиляди триста и седем лева и тридесет и четири стотинки);
- **Обособена позиция № 7 – 749 081,65 лева** (седемстотин четиридесет и девет хиляди осемдесет и един лева и шестдесет и пет стотинки);
- **Обособена позиция № 8 – 1 126 781,22 лева** (един милион сто двадесет и шест хиляди седемстотин осемдесет и един лева и двадесет и две стотинки).

По отношение на гореописаните стойности на процедурата има три основни кръга въпроси, които следва да бъдат подложени на кратък анализ:

(а) как Възложителят е стигнал до конкретната абсолютна величина, която прогласява за таван на стойността на поръчката;

(б) какъв е обхватът на заложените в представените от Възложителя количествено-стойностни сметки дейности.

3.1. Анализ по отношение на конкретната абсолютна величина, която Възложителят прогласява за таван на стойността на поръчката

По отношение на конкретната абсолютна величина, която прогласява за таван на стойността на поръчката, Възложителят е посочил суми за цялата обществена поръчка и за отделните обособени позиции, за които е отбелязал, че представляват „максимално разполагам финансов ресурс”. Детайлният анализ на наличната техническа документация показва, че частично е представено ценообразуване по кодове на УСН, както следва:

- **Обособена позиция № 1 ДМСГД – Габрово** – представена е рекапитулация за всички дейности по УСН;

- **Обособена позиция № 2 ДМСГД – Монтана** – не е представено ценообразуване по кодове на УСН;
- **Обособена позиция № 3 ДМСГД – Пазарджик** – не е представено ценообразуване по кодове на УСН;
- **Обособена позиция № 4 ДМСГД – Перник** – представено е ценообразуване по УНС за Част Архитектура, но не и за останалите части на техническия проект; Обособена позиция № 5 ДМСГД – Пловдив – в техническата документация е посочено, че на инвеститора е предадена папка Проектно-сметна документация, но същата не е налична като част от тръжната документация;
- **Обособена позиция № 6 ДМСГД – Русе** – представено е ценообразуване по кодове на УНС за някой от частите на техническия проект (ПЗ, ВиК, ОВиК);
- **Обособена позиция № 7 ДМСГД – София** – не е представено ценообразуване по кодове на УСН;
- **Обособена позиция № 8 ДМСГД – Търговище** – представено е ценообразуване по УНС за Част Архитектура, но не и за останалите части на техническия проект.

В тази връзка е препоръчително в документацията към всяка процедура за възлагане на обществена поръчка да се съдържат достатъчно ясни, недвусмислени и обективни данни за всеки от елементите, които формират прогнозната стойност на съответната поръчка. В конкретния случай би било от полза за подобряване на прозрачността на всяка подобна процедура, ако Възложителят представи всички рекапитулации на дейности по УНС или най-малкото посочи елементите, източниците или начина на ценообразуване за отделните единични цени.

Всичко това може да способства за по-добрата възможност за разбиране и възприемане на информацията в Документацията за участие и може да способства за възможността за участниците в процедурата да преценят и подготвят по-добре своите оферти. В крайна сметка, ефектите на изискването за прозрачност и недискриминация са двустранни – както по посока на Възложителя, така и по посока на изпълнителите на обществените поръчки. Ето защо, част от това изискване е и осигуряването на възможност за отделните участници да се обвържат с такава оферта, която отговаря на техните технически и икономически възможности.

В по-общ план, извършването на обосновка на абсолютната величина на поръчката е предпоставка и за крайния успех на обществената поръчка – да бъдат

изпълнени необходимите дейности въз основа на ясно разчетени, достатъчно предвидени и ефективно изразходвани средства.

3.2. Анализ по отношение на обхвата на заложените в представените от Възложителя количествено-стойностни сметки дейности

Още един аспект, на който следва да се обърне допълнително внимание, е начинът на представяне на количествено-стойностните сметки и позициите, включени в тях. Количествено-стойностните сметки представляват подробна разбивка на видовете СМР със съответните количества, в които от участниците се изисква да попълнят единични и общи цени (доказани с разбивки по основни показатели – труд, механизация, материали, печалба и други). Представената обща цена за цялостно изпълнение е критерий за подбор, а единичните цени се ползват при актуването на изпълнените дейности и при договаряне/заплащане на допълнителни количества/дейности. В представените количествени сметки, обаче, не са включени нестроителни дейности, като настаняване на Изпълнителя, временно строителство, мерки за публичност и други, които са част от изпълнението на проекта и всеки един участник следва да предвиди. Това е често срещана практика при такъв вид поръчки и този пропуск нормално се дължи на факта, че КС се изготвят от проектанта, който обхваща дейностите само по неговата специалност. При тези обстоятелства участниците ще включат тези разходи в отделни позиции в количествената сметка, за да образуват крайната цена. Тези разходи се явяват като недиректен или неразпределен разход. По този начин след разпределянето на тези разходи цената на дадена позиция би била изкуствено завишена, за да може Изпълнителят да си получи плащанията за всички направени разходи. Това не води до съществени рискове при оферирането, но по време на изпълнението при необходимост от изпълнение на по-големи количества от даден вид СМР (поради различия м/у проекта и реално измерените изпълнени количества или други причини) води до заплащането на по-високи единични цени от страна на Възложителя.

В тази връзка е препоръчително при бъдещи проекти Възложителят да добави към количествените сметки максимален брой нестроителни дейности, за да има по-добра аналитичност при разходването на средствата по време на етапа на изпълнение. Нестроителните дейности невинаги могат да бъдат обхванати в пълния им размер, но

включването на максимален брой такива като отделни позиции благоприятства финансовото проследяване и изпълнение на договорите.

4. СРОКОВЕ ЗА ПОДГОТОВКА НА ОФЕРТИ

Процедурата е открита с решение № РД-17-398/03.08.2012 г., като срокът за получаване на оферти е 27.08.2012 г. Това прави общ срок за подготовка на офертите на участниците 24 календарни дни (18 работни дни).

4.1. Съкращаване на сроковете за подготовка на офертите

Видно от датата на обнародване на обявлението за обществената поръчка и обявения краен срок за получаване на офертите, Възложителят е използвал всички възможности за съкращаване на сроковете за подготовка на офертите, предвидени в чл. 64, ал. 2 и 3 ЗОП. Това означава, на първо място, че Възложителят се е позовал на това, че предварителното обявление е изпратено за публикуване между 52 дни и 12 месеца преди датата на изпращането на обявлението по ал. 1 и съдържа информацията, налична към датата на изпращането му.

На второ място, сроковете за подготовка на офертите са съкратени и поради това, че обявлението е изпратено по електронен път и защото от датата на публикуване на обявлението в електронен вид Възложителят е предоставил пълен достъп по електронен път до документацията за участие в процедурата и в обявлението е посочен интернет адрес, на който тя може да бъде намерена. Второто основание за съкращаване на сроковете може да бъде проверено в по-голяма степен и следва да се отбележи, че от формална гледна точка предпоставките за прибягването до тази възможност могат да се приемат на надлежно изпълнение.

В резултат на това Възложителят е постигнал съкращаване на законово определения минимален срок за подготовка на офертите, който е не по-малко от 52, на 24 дни.

Дори ако се приеме, че непредставените документи и информация за целите на подобно съкращаване са от естество да обусловят законосъобразност на действията на Възложителя чисто формално, то следва да се провери и правилността на неговите действия през призмата на принципите, за които следи Асоциация „Прозрачност без граници”. С оглед на обема на документацията и естеството на предмета на поръчката,

включително и защото тя включва осем обособени позиции с висока техническа сложност, подобно чувствително съкращаване на сроковете може да доведе до редица проблеми, свързани със стриктното спазване на принципите за прозрачност и гарантиране на възможности за широк достъп на всички потенциални кандидати. То води до създаването на известни фактически и правни затруднения пред потенциалните участници да подготвят достатъчно добре своите оферти и в този смисъл не удовлетворява изцяло принципите за прозрачност и недискриминация на участниците. Определеният по-кратък срок може да бъде разглеждан като препятствие пред изработването на конкурентна оферта с обем от няколко страници без пропуски, неточности и вътрешни противоречия. В частност това поставя в неконкурентна изначална позиция всички чуждестранни лица, които иначе биха били подходящи изпълнителни на обществената поръчка. Подготовката на оферта на чуждестранно лице с оглед на нуждата от преводи и легализация със сигурност изисква повече време от предвиденото от Възложителя.

Следва да се има предвид по-нататък, че съкращаването на сроковете е само една правна възможност на Възложителя, която не е задължителна. И още – законът изрично урежда възможността за съкращаване в определени граници, в които Възложителят може да избере най-подходящите размери на съкращаване на сроковете, но без да изисква Възложителят при всички случаи на съкращаване да се придържа към законово допустимите минимални граници. Използването на правната възможност, която законът урежда в полза на Възложителя, цели преди всичко да се избегне ненужното забавяне на провежданите процедури в случаите, в които предвидените обичайни срокове по закон са твърде дълги с оглед на естеството на конкретната обществена поръчка. Във всички случаи, в които предметът на възлаганата обществена поръчка е достатъчно комплексен, възложителите следва да се въздържат от правната възможност за съкращаване на срокове по чл. 64, ал. 2 и 3 ЗОП, освен ако са налице важни причини, свързани със защита на приоритетен обществен интерес. Ако такива причини са налице, то Възложителят следваше за целите на добрите практики на възлагане на обществени поръчки да е посочил и обосновал това изрично и по обективен начин. Всеки друг подход може да провокира съмнения за недостатъчна прозрачност, вероятна дискриминация на определени кръгове потенциални участници или необективност в подхода на Възложителя.

Като извод от казаното по-горе, може да се обобщи, че Възложителят е използвал формално правилно една своя законова възможност за чувствително съкращаване на сроковете, но поради особеностите и сложността на предмета на обществената поръчка, правейки това, той е поставил под въпрос стриктното спазване на принципите за прозрачност, недискриминация и равноправно третиране на потенциалните участници.

В този смисъл е препоръчително в бъдещи обществени поръчки, при всички случаи, в които се извършва съкращаване на срокове по чл. 64, ал. 2 и/или ал. 3 ЗОП, Възложителят да прави това съкращаване достатъчно обосновано и аргументирано, като тази обосновка да се обективира по достатъчно публичен и разбираем за всички участници начин. В частност препоръка на Асоциация „Прозрачност без граници” към възложителите на обществени поръчки е, дори това да е формално допустимо, да не се съкращават чувствително сроковете за подготовка на офертите там, където обществената поръчка има сложен и комплексен предмет. В тази връзка следва да се подчертае двустранната същност на изискването за прозрачност – то не само дава възможност на по-голям кръг лица да участват пълноценно и при равни условия в една процедура, но и предпазва тези лица, а и възложителите, от обвързването им с оферти и договори, които са изначално невъзможни за изпълнение във вида и със съдържанието, с което са сключени.

4.2. Съкращаване на сроковете за подготовка на офертите – подготовка на оферти

Следва да се отбележи, че съкращаването на сроковете за подготовка на оферти би могло да се отрази негативно върху възможността на кандидатите за изпълнители да изготвят качествени предложения за изпълнение на дейностите, обект на процедурата. Това се отнася преди всичко за съдържанието на Пликове 2 и 3 на всяка от офертите. Препоръчително е при бъдещи процедури Възложителят да има предвид тези съображения, с уточнението, че в рамките на настоящата Процедура и в частност нейните резултати, не дават основание да се твърди, че такова отрицателно отражение е факт.

Документът, който се изисква да бъде представени в плик 2 "Предложение за изпълнение на поръчката", е Образец 16 и приложенията към него. Съгласно "Документация за участие в процедура по реда на закона за обществените поръчки" Образец 16 следва да съдържа следните компоненти:

- Срок за изпълнение на поръчката;
- Гаранционни срокове за всички видове СМР;
- Оценка на анализа на техническата спецификация и на поставените основни коментари към нея, които участникът приема, че имат ключово значение за изпълнение на поръчката;
- Оценка на анализа на основните механизми, гарантиращи избягването на допускането на забава или некачествено изпълнение на поръчката и на определените конкретни и реалистични мерки за тяхното преодоляване, в случай на възникване на подобни проблемни ситуации;
- Оценка на модела на управление на проекта, включително на модела на взаимоотношенията с Възложителя и на описанието на задълженията и отговорностите на експертите;
- Оценка на описанието на конкретните дейности, които участникът ще осъществи за реализиране на предмета на поръчката;
- Обосноваване за изпълнение на линейния график за изпълнение на услугите;
- Реалистичен и изпълним от гледна точка на технологичните процеси в строителството подробен линеен график за изпълнението на СМР (по обекти, подобекти и пера, съгласно количествената сметка и по месеци и десетдневки), придружен с диаграма на работната ръка и диаграма на необходимата механизация, които да отразява взаимовръзките в строителството и да обосновава и доказва предложени в офертата срок за изпълнение;
- Обяснителна записка по всички части за изпълнение на обекта, която следва да съдържа:
 - Методология и организация на изпълнението – в съответствие със спецификата на дейностите; в съответствие с посоченото с графичното изображение в линейния график;
 - Строителен ситуационен план – с представени елементите на строителната площадка и посочена тяхната взаимовръзка с околното пространство (зелени площи, алеи, съседни обекти);
 - Схема на местата, на които се предвижда да работят двама или повече строители;

- Схема на местата за складиране на строителни продукти, временни работилници и контейнери за отпадъци;
- Схема, от която е видна сигнализацията за бедствие, авария, пожар или злополука с определено място за оказване на първа помощ.

От описаното по-горе е видно, че от участниците се изисква да изготвят обемни обяснителни записки, линеен график, диаграми и схеми. Документите, които се изискват, обхващат различни компетенции на екипа на Участника по отношение на управление на проекти, анализ и мерки за предотвратяване на рисковете, технология и организация на строителството, безопасност и здраве и други. Изисква се линейният график да бъде много подробно разработен (по обекти, подобекти и пера, съгласно количествената сметка и по месеци и десетдневки), придружен с диаграма на работната ръка и диаграма на необходимата механизация, след което следва да се разработи обяснителната записка към него. Имайки предвид детайлността на разработките, които се изискват, срокът за изготвяне на офертите може да се определи като кратък. Въпреки това е важно да се отбележи факта, че поръчката включва основно рехабилитация на съществуващи сгради – т.е. обхватът на строително-монтажни работи е по-ограничен в сравнение с този на ново строителство. Като цяло, като се вземат предвид софтуерните продукти, които обикновено се използват при изготвянето на линейни графици (включително диаграми на работна ръка и механизация), би следвало участниците, които имат съответния опит в сходни обекти, да се справят с краткия срок и да подадат пълни предложения за изпълнение на поръчката.

Документът, който се изисква да бъде представен в плик 3 "Предлагана цена", е Образец 18 и приложенията към него. Съгласно *"Документация за участие в процедура по реда на закона за обществените поръчки"* Образец 18 следва да съдържа следните компоненти:

- Обща цена за изпълнение на всички дейности от предмета на съответната обособена позиция;
- Начин на плащане.

Приложения:

- Количествено-стойностна сметка за съответната обособена позиция;
- Ценообразуващи показатели вкл. часова ставка /лв./ч.ч./; доставно-складови разходи /%/; допълнителни разходи върху труда /%/; допълнителни разходи върху механизация /%/; печалба /%/.

Изискванията по тази част са напълно стандартни и задължителни както за успешното заплащане и изпълнение на поръчката, така и при възникване на допълнителни работи по проекта.

Подготовката на ценовата оферта обикновено стартира с образуването на единичните цени по отделните показатели (за труд, механизация, доставно-складови разходи и други), след което направените анализи се обвързват с линейния график за изпълнение на строителството и диаграмите към него. Вземайки предвид факта, че за целта повечето строителни фирми използват различни софтуерни продукти, които позволяват скъсяване на сроковете за подготовка на ценови предложения, срокът за подготовка на тази част се отчита като кратък, но не и неизпълним за участници, които притежават необходимия опит при изпълнение на сходни обекти.

5. ОСИГУРЯВАНЕ НА ПУБЛИЧНОСТ НА ДОКУМЕНТАЦИЯТА

Според основните положения на закона възложителите следва да ориентират провеждането на всяка процедура за възлагане на обществени поръчки, наред с всичко останало, като се стремят да гарантират публичност на всяка съществена информация, свързана с тази процедура. Принципът за публичност е спазен само тогава, когато е гарантирано публикуването на пълна по обем, изчерпателност и прецизност информация. В случай че са налице съществени различия в съдържанието на обявленията с действителната воля на Възложителя, то се създават предпоставки за компрометиране на принципа за публичност. Сама по себе си публичността не носи предимствата, към които е насочена, ако не гарантира надеждност и достоверност на информацията. Поради това и изследването на принципа за публичност би трябвало да се извършва в две основни насоки: (а) гарантирана ли е публичността от формална страна; и (б) гарантирана ли е надеждността на информацията и защитено ли е публичното доверие в публикуваното.

По отношение на спазването на изискването на чл. 2, ал. 1, т. 1 ЗОП за осигуряване на достатъчно публичност на процедурата и в частност – на документацията – относно настоящата обществена поръчка може да се отбележи, че Възложителят е положил усилия за спазване на принципа за публичност. Това важи с пълна сила по отношение на формалната страна на обявленията и спазването на сроковете за извършването им. Налице е обявление, което е публикувано по предвидения от закона начин и в предписаните срокове. Следва да се вземе предвид по-

специално и това, че от формално правилния начин на публикуване на обявлението и документацията за участие Възложителят е почерпил възможност за съкращаване на сроковете за подготовка на офертите (срвн. т. 4.1. Съкращаване на сроковете за подготовка на офертите – законосъобразност).

Що се отнася до надеждността и коректността на информацията, обаче, че Възложителят би могъл да бъде по-прецизен. Това се отнася по-специално до критерия, по който се оценяват офертите и свързаната с него информация, която е от съществено значение за всеки от потенциалните участници и която е основополагаща за начина на оценка и класиране на офертите. В първоначалните варианти на обявлението при осъществяването на предварителния контрол Възложителят е посочил, че офертите ще се оценяват по критерия „икономически най-изгодна оферта”. В последващото обявление за откриване на процедурата обаче Възложителят е посочил, че критерий за оценка на офертите ще бъде „най-ниската предложена цена”. В свой отговор на постъпили въпроси по реда на чл. 29 ЗОП, в писмо с изх. номер 26-00-1476/17.08.2012 г. Възложителят е потвърдил, че офертите ще бъдат оценявани по критерия най-ниска цена¹⁰. Това създава известна несигурност за участниците в процедурата дали могат да се доверят изцяло на съдържателната страна на документацията за участие и създава предпоставки за накърняване на принципа за публичност на процедурата.

Въз основа на извършения преглед на документацията може да се направи оценка, че принципът за публичност формално е спазен - доколкото Възложителят е извършил необходимото за публикуването на всички необходими обявления в предвидените от закона срокове, следва да се оцени, че е налице изпълнение на първия елемент от изискването за публичност. Недостатъци, обаче, бяха установени във връзка с реализирането на втория елемент на принципа за публичност (надеждност и коректност на информацията) поради различие в избория от Възложителя критерий за оценка на офертите в предварителното и в окончателното обявление.

6. ДОКУМЕНТАЦИЯ ЗА УЧАСТИЕ

Прегледът на Документацията за участие показва, че тя съдържа всички необходими реквизити съгласно изискванията на чл. 28, ал. 1 ЗОП. Документацията съдържа образци от всички по-важни документи, които следва да бъдат представени като част от офертата на участниците, както и указания за основните принципи при

¹⁰ Относно критерия за оценка на офертите вж. и по-долу, т. 7. Критерии за подбор.

подготовката на тези документи. Може да се приеме, че законовите изисквания относно съдържанието и формата на Документацията за участие са изпълнени. Въпреки това, детайлният анализ на Документацията за участие навежда на някои изводи и препоръки към Възложителя, които е добре да бъдат съобразени в последващите му процедури.

Следва да бъде отделено внимание и на още един традиционен проблем при възлагането на обществени поръчки у нас, който е свързан с участието на подизпълнители при изпълнението на поръчката. Според чл. 56, ал. 2 ЗОП, когато участникът предвижда участието на подизпълнители, той следва да предостави като неразделна част от офертата си определен набор документи за всеки такъв подизпълнител. Също така, спрямо подизпълнителите се прилагат и редица от изискванията към самия участник. От тази гледна точка законосъобразно изпълнение на договор за обществена поръчка би било възможно само и доколкото участникът, на фазата на подаване на офертата си, е посочил вярно и изчерпателно всички лица, които ще привлече като подизпълнители при изпълнение на строително-монтажните дейности.

Българското право обаче не съдържа легална дефиниция на понятието „подизпълнител”. Поради това като такива биха могли да се квалифицират не само онези лица, на които е възложено извършването на определена обособена дейност или на дейност на определена стойност, но също така например всички доставчици на каквито и да са стоки, материали, оборудване, както и лицата, на които е възложена каквато и да е част от изпълнение на предмета на поръчката, дори тя да е незначителна. И ако това формално е така, то не би следвало да се очаква от един изпълнител да посочи детайлно и изчерпателно всички онези лица, които ще извършват каквато и да е част от предмета на обществената поръчка и да предостави пълен комплект документи и информация за всяко такова лице. Основавайки се на здравата логика в тази ситуация, е очевидно, че Възложителят не може да изисква това от никой участник. Поради това при подобен род поръчки, при които това е възможно и разумно да се направи, следва да се препоръча **Документацията за участие да предвижда достатъчно обективни понятия и критерии за това кога едно лице ще се третира като подизпълнител по смисъла на чл. 56, ал. 2 ЗОП и кога – не**. Такива биха могли да бъдат степен на обособеност на превъзлагането или пък определен стойностен праг. Само така ще се гарантира в достатъчно голяма степен обективност на оценяването и ще се предотврати теоретичната възможност за нееднакво оценяване на аналогични оферти и дори за

отстраняването от участие на някои от участниците. Макар и това да е възможно да се случи в хода на задаване на въпроси до Възложителя по чл. 29 ЗОП, то следва да се има предвид, че в рамките на съкратения срок от 24 дни за подготовка на офертите въвеждането на понятие за подизпълнител в рамките на тези 24 дни няма да помогне, а по-скоро би затруднило допълнително участниците.

Самостоятелно внимание следва да се отдели и на изискването в случаите, в които участникът е обединение/консорциум, да предостави договор за учредяването си с нотариална заверка на подписите. Изискването за по-тежка от обикновената писмена форма не следва от действащото право. Не е ясно защо Възложителят е поставил това изискване спрямо участниците, при условие, че както чл. 275-276 ТЗ, така и чл. 357 и сл. ЗЗД предвиждат, че консорциум, съответно – гражданско дружество се учредява с договор в обикновена писмена форма. По-тежката форма не е свързана с никакви специални предимства пред Възложителя и не носи допълнителна гаранция за по-добро изпълнение на предмета на поръчката. В тази връзка при провеждането на процедури в бъдеща перспектива, би било удачно Възложителят следва да се въздържа от създаването на изкуствени пречки за участие на максимално широк кръг лица, освен когато важни обективни причини налагат едно или друго ограничение, като в този случай изрично се мотивира.

Поради казаното дотук, намираме, че Възложителят при полагане на дължимата грижа е добре при откриването на процедура за възлагане на обществена поръчка да вземе предвид някои дефицити в действащото право – източник на непрозрачност и субективност и да положи усилия за елиминирането им чрез въвеждането на специфична за процедурата дефиниция на понятието за подизпълнител. Нашата препоръка към Възложителя занапред би била да полага повече усилия за елиминиране на всички недостатъци и непълноти на действащото право, които са източник на потенциални спорове и недоразумения между страните.

7. КРИТЕРИИ ЗА ОЦЕНКА НА ОФЕРТИТЕ

В разглежданата Процедура е предвидено оценяването на офертите да се извършва по критерия „най-ниска цена”, видно от т.IV.2.1 (Критерии за възлагане) от обявлението.

Съгласно чл.37,ал.1 от ЗОП възложителят определя изпълнителя на обществената поръчка въз основа на оценка на офертите по един от следните критерии, посочен в обявлението:

1. най-ниска цена;
2. икономически най-изгодна оферта

Преценката кой от двата възможни критерия да избере е предоставена изцяло на възложителя в условията на пълна оперативна самостоятелност (целесъобразност). От това следва, че който и от двата критерия да бъде посочен то той сам по себе си е напълно законосъобразен.

Същевременно, обаче, следва да се отбележи следното:

В наблюдението на подобни проекти Асоциация „Прозрачност без граници” нееднократно е изразявала своето принципно становище, 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. У нас има натрупан 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.

Също така може да се предположи, че в условията на икономическа криза, която е особено силна в строителния бранш, някои компании да се изкушат от спечелване на поръчката на всяка цена чрез предлагане на необосновано ниска цена. Ако подобна оферта бъде представена само от един участник, възложителят разполага с възможността да не приеме неговата обосновка и да го отстрани от участие по реда и при условията на чл.70 от ЗОП. Но ако подобни оферти бъдат предложени от повече предприятия тогава е напълно възможно да се стигне до невъзможност за приложение на хипотезата на цитираната законова разпоредба. Общеизвестен факт е, че по-ниската цена предполага използването на по-евтини материали, които нерядко са с по-ниски параметри на качество, и/или спестява извършването на част от дейностите с цел облекчаване на разходите за тях. Целта на процедурите по Закона за обществените поръчки е да бъде намерен най-добрият баланс между цената и качеството на изпълнение на предмета на поръчката.

Въпросът дали цената на класираните на първо място 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 при една или повече обособени позиции ще остане отворен до окончателното изпълнение на настоящата обществена поръчка по всички позиции и следва да бъде предмет на ефективен мониторинг за изпълнението, извършван от възложителя.

По отношение на критериите за подбор вече бе обърнато внимание на един пропуск на Възложителя, който поначало създава предпоставки за опорочаване на провеждането на Процедурата. В първоначалните варианти на обявлението при осъществяването на предварителния контрол Възложителят е посочил, че офертите ще се оценяват по критерия „икономически най-изгодна оферта“. В обявлението за откриване на Процедурата обаче Възложителят е посочил, че критерий за оценка на офертите е „най-ниската предложена цена“. Съответно на това е конципирана и Документацията за участие, която съдържа информация за оценка на офертата по показатели с различна относителна тежест. В свой отговор на постъпили въпроси по реда на чл. 29 ЗОП в писмо с изх. номер 26-00-1476/17.08.2012 г. обаче Възложителят е потвърдил, че офертите ще се оценяват по критерия най-ниска цена и че в случая става въпрос за техническа грешка.

Тъй като елемент от законосъобразния фактически състав на процедурата е осъществяването на предварителен контрол, който има определен от закона предметен обхват и част от този обхват е проектът на обявление и на Документацията за участие, следва да се прецени внимателно дали осъществената при предварителния контрол проверка на документи с различно съдържание е била достатъчно ефективен инструмент за контрол на качеството на документацията. Тази преценка е съществена, защото тя би дала отговор на въпроса за законосъобразността на процедурата, но и по чисто икономически причини – защото всяко евентуално установено нарушение в тази насока може да доведе до отказ от финансиране на поръчката от страна на Управляващия орган и в този смисъл – да доведе до непрозрачност и непредвидимост на възможността на Възложителя да изпълни задълженията си по договора за обществена поръчка.

8. СРОКОВЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПОРЪЧКАТА

Съгласно изискванията към изпълнението срокът за изпълнение на обществената поръчка е 8 (осем) месеца, но не по-късно от 01.08.2013 г. Начален срок за изпълнение предмета на Договора е датата на протокола за предаване/откриване на строителната площадка, а крайният срок за изпълнение предмета на Договора е датата на подписване на Акт обр. 16.

От участниците се изисква да представят в техническото си предложение подробен линеен график за изпълнение на поръчката, с който да обосноват всеки междинен срок, както и разпределението на работната сила и механизация за успешното реализиране на поръчката. Всъщност, срокът на изпълнение основно зависи от разпределението на ресурсите. Така например при обособените позиции, при които се предвиждат строително-монтажни работи в по-малък обем, се предвижда да работят по-малко на брой успоредно работещи строителни групи. След направения анализ на дейностите по обособена позиция 1 „*Строително монтажни работи в дом за медикосоциални грижи за деца в гр. Русе*”, при която се очаква ангажиране на най-голям брой ресурси, се установи, че срокът за изпълнение на поръчката от 8 месеца е реалистичен и при добра организация не би следвало да се очаква струпване на отделните строителни групи на един подобект. Следва да се отбележи, че срокът за изпълнение включва и период за изготвяне на окончателен доклад и констативен акт по чл. 176, ал. 1 ЗУТ за установяване годността за приемане на строежа (образец 15) образец 15 от независимия строителен надзор за свикване на приемателна комисия, което обикновено отнема около 1 месец.

9. ТЕХНИЧЕСКА ДОКУМЕНТАЦИЯ

Техническата документация касае всички технически изисквания към участниците, количествените сметки към тях и изискванията към попълването на образец 16 "Техническо предложение". Техническото задание обхваща предмета на поръчката, описание на целите на проекта, планирани дейности за изпълнение, технически спецификации, изисквания към влаганите материали, срок, стойност за изпълнение на поръчката и мерки за публичност.

Като цяло техническата документация обхваща основните моменти при изпълнението на проекта. Точка 5 "Планирани дейности за изпълнение" от глава II "Техническо задание" е разработена за отделните обособени позиции, като е описана

спецификата на всяка позиция. При тази част прави впечатление, че описанието и изискванията към различните обособени позиции следват различна логика на представяне, различно съдържание и имат различен обхват на изискванията. Така например за обособена позиция 1 е описано какво се предвижда за реконструкция, преустройство, рехабилитация и коя част от зданието не търпи промяна, докато при обособена позиция 2 описанието започва от основанието за изготвянето на проекта, следва нормативни документи, използвани при проектиране, архитектурно решение, инсталации, особено внимание е обърнато на техническата безопасност и мерките за опазване на околна среда. Тези разлики се наблюдават при всички обособени позиции, като причината е, че тази точка е изготвена, като са използвани извадки от отделните проекти, които представят проектите по различен начин и са с различно съдържание. Техническата документация като цяло няма съществени пропуски. Приложени са подробни количествени сметки и са направени необходимите препратки към законовата уредба и работните проекти. По този начин няма съществен реален риск, поради начина на представяне на документацията, някой от участниците да направи съществен пропуск при изготвяне на офертата си.

Всъщност, в по-голямата си част техническото задание е съставена въз основа на извадки от проектите, които започват директно от фазата на същинското строителство и акцентират единствено върху него. Принципно техническото задание следва да съдържа изискванията към изпълнението и материалите на всички етапи на изпълнение (от мобилизационния период до пускане на обекта в експлоатация). Така например не е обърнато достатъчно внимание на етапи като мобилизиране на човешки ресурси и механизация, докладване, начин на комуникация с Възложителя, мерки за опазване на околната среда, подготовка на ексекутивна документация, водене и представяне на строителна документация, актуализиране на линейния график и други процеси, които са съществено значение за успешното изпълнение на проекта. Въпреки това в образец 16 "Техническо предложение" повечето от тези етапи следва да се разгледат и оценят от всеки участник в техническото си предложение, като се поставят сериозни изисквания към оценката на риска, управлението на проекта, извеждане на ключови моменти и други. При така подготвена документацията, подготовката на техническите предложения би затруднила значително участниците, тъй като изискванията в образец 16 не кореспондират с техническото задание. Ето защо е препоръчително Възложителят в бъдещи проекти е да обърне повече внимание на представянето на техническото задание, при което описва максимално отделните етапи на изпълнение и ги представя

като конкретни изисквания и очаквания от участниците, като се направят съответните препратки към законовите нормативи. Това би улеснило подготовката и оценката на техническите и ценовите предложения на участниците и би облекчило изпълнението на поръчката, като последващ етап.

Количествените сметки, които са представени като част от техническото задание са изготвени на фаза технически/работен проект и обхващат основните компоненти на предвидените за изпълнение в поръчката строително-ремонтни дейности.

В количествените сметки не са открити имена на определени производители/доставчици, както и ограничителни параметри, които биха предположили използването на такива. Въпреки това е направено следното уточнение *"Навсякъде в техническата спецификация, където се съдържа посочване на конкретен модел, източник, процес, търговска марка, патент, тип, произход или производство, което би довело до облагодетелстване или елиминирането на определени лица или стоки, да се чете «или еквивалентно»*. Поради това считаме, че изискването за придържане към принципа за еднакво третиране, недискриминация и равнопоставеност на участниците от страна на Възложителя е спазено по отношение на техническите изисквания.

10. УСЛОВИЯ ЗА УЧАСТИЕ В ПРОЦЕДУРАТА

Най-важните условия за участие в Процедурата са регламентирани в раздел III.2 от обявлението, както и в раздел III („ИЗИСКВАНИЯ КЪМ УЧАСТНИЦИТЕ“) от документацията.

От тях най-съществен интерес представляват изискванията към икономическите и финансови възможности на участниците, както и изискванията към техните технически възможности.

10.1. Икономически и финансови възможности

Съгласно чл.50,ал.1 от ЗОП за доказване на икономическото и финансовото състояние на кандидатите или участниците възложителят може да изиска от тях да представят един или няколко от следните документи:

1. Удостоверения от банки или копие от застраховка за професионална отговорност;

2. Годишния финансов отчет или някоя от съставните му части, когато публикуването им се изисква от законодателството на държавата, в която кандидатът или участникът е установен;

3. Информация за общия оборот и за оборота на стоките, услугите или строителството, които са предмет на поръчката, за последните три години в зависимост от датата, на която кандидатът или участникът е учреден или е започнал дейността си.

По-специално внимание в конкретния случай заслужават поставените от възложителя критерии за подбор, включващи минимални изисквания към икономическото и финансовото състояние на участниците. Според тях в процедурата за възлагане на обществената поръчка могат да участват лица:

1) Реализирали общ оборот през последните три години (2009 г., 2010 г. и 2011 г.) в размер не по-малко от: 1.1. За обособена позиция № 1 - 2 683 752 лева; 1.2. За обособена позиция № 2 – 1 624 580 лева; 1.3. За обособена позиция № 3 – 2 047 635 лева; 1.4. За обособена позиция № 4 – 1 685 528 лева; 1.5. За обособена позиция № 5 – 1 344 064 лева; 1.6. За обособена позиция № 6 – 630 614 лева; 1.7. За обособена позиция № 7 – 1 498 162 лева; 1.8. За обособена позиция № 8 – 2 253 562 лева

2) Реализирали оборот от строителството, което е предмет на поръчката (ново строителство и/или реконструкция и преустройство на лечебно заведение за болнична помощ или на жилищна, административна или обществена сграда) през последните три години (2009 г., 2010 г. и 2011 г.) в размер не по-малко от: 2.1. За обособена позиция № 1 - 1 341 876 лева; 2.2. За обособена позиция № 2 – 812 290 лева; 2.3. За обособена позиция № 3 – 1 023 817 лева; 2.4. За обособена позиция № 4 – 842 764 лева; 2.5. За обособена позиция № 5 – 672 032 лева; 2.6. За обособена позиция № 6 – 315 307 лева; 2.7. За обособена позиция № 7 – 749 081 лева; 2.8. За обособена позиция № 8 – 1 126 781 лева

3) Участниците трябва да имат застраховка по чл. 171 от ЗУТ за професионална отговорност в строителството.

4) За осигуряване на ритмичност по време на изпълнение на договор, участниците следва да представят удостоверение от банка за достъп до кредитна линия или друга приемлива форма на разполагаеми средства в размер не по-малък от: 4.1. За обособена позиция № 1 - 670 938 лева; 4.2. За обособена позиция № 2 – 406 145 лева; 4.3. За обособена позиция № 3 – 511 908 лева; 4.4. За обособена позиция № 4 – 421 382 лева; 4.5. За обособена позиция № 5 – 336 016 лева; 4.6. За обособена позиция № 6 – 157 653

лева; 4.7. За обособена позиция № 7 – 374 540 лева; 4.8. За обособена позиция № 8 – 563 390 лева. Забележка: В случай, че участник представя оферта за повече от една обособена позиция, участникът следва да представи документи, доказващи че отговаря на сбора от минималните изисквания по всяка обособена позиция, за която представя оферта.

Анализът на посочените условия показва, че те са в унисон с изискванията на чл.25,ал.5 и ал.6 от ЗОП, тъй като не съдържат условия или изисквания, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в обществените поръчки. Изискванията за оборот са съобразени с ал.6, според която когато възложителят поставя изискване за наличие на оборот, който се отнася до предмета на поръчката, **този оборот не може да надвишава повече от три пъти прогнозната стойност на поръчката**. Спазено е и изискването, когато обществената поръчка има обособени позиции, критериите за подбор за всяка от обособените позиции трябва да съответстват на сложността, стойността и обема на съответната позиция.

10.2. Технически възможности

Съгласно чл.51,ал.1 от ЗОП за доказване на техническите възможности и/или квалификацията на кандидатите или участниците възложителят **може** да изиска от тях да представят един или няколко от следните документи:

1. списък на основните договори за доставки и услуги, изпълнени през последните три години, а при поръчки по чл. 3, ал. 2 - през последните 5 години, включително стойностите, датите и получателите, придружен от препоръки за добро изпълнение;

2. списък на договорите за строителство, изпълнени през последните 5 години, придружен от препоръки за добро изпълнение за най-важните строителни обекти; тези препоръки посочват стойността, датата и мястото на строителството, както и дали то е изпълнено професионално и в съответствие с нормативните изисквания;

3. описание на техническото оборудване и мерките за осигуряване на качеството, както и на оборудването за изпитване и изследване, а при поръчки по чл. 3, ал. 2 - и на вътрешните правила на участника във връзка с интелектуалната собственост;

4. списък на технически лица, включително на тези, отговарящи за контрола на качеството;

5. образци, описание и/или фотографски снимки на стоките, които ще се доставят, чиято автентичност трябва да бъде доказана, ако възложителят изисква това;

6. сертификати, издадени от акредитирани лица за управление на качеството, удостоверяващи съответствието на стоките със съответните спецификации или стандарти;

7. документи, удостоверяващи образованието и професионалната квалификация на кандидата или участника и/или на ръководните му служители, или на лицата, които отговарят за извършването на услугата или строителството, както и доставката, когато включва услуги и/или подготовката и въвеждането на обекта в експлоатация;

8. декларация за средния годишен брой на работниците и служителите и за броя на ръководните служители на кандидата или участника за последните три години;

9. декларация за техническото оборудване, с което разполага кандидатът или участникът за изпълнение на обществена поръчка за услуги или строителство, а във всички случаи на възлагане на поръчки по чл. 3, ал. 2 - и за броя на работниците и служителите и ноу-хау и/или източниците на доставка с указание на географското местоположение, когато то е извън територията на Европейския съюз, с които разполага кандидатът или участникът за изпълнение на поръчката, за да посрещне евентуалното увеличаване на нуждите на възложителя вследствие на криза или за осигуряване на поддръжката, модернизацията или адаптиране на доставките, обхванати от поръчката;

10. данни за собствени или наети технически лица, които кандидатът или участникът ще използва за извършване на строителството;

В случая с разглежданата Процедура по-специално внимание заслужават поставените от възложителя критерии за подбор, включващи минимални изисквания за техническите възможности и квалификация на участниците:

1) Участникът да има изпълнени за последните пет години най-малко два договора за изпълнение на строителството, което е предмет на обществената поръчка (ново строителство и/или реконструкция и преустройство на лечебно заведение за болнична помощ или на жилищна, административна или обществена сграда);

2) Участникът следва да притежава регистрация в професионален или търговски регистър на страната с предмет строителство.

3) Участникът трябва да осигури за изпълнение на поръчката следния персонал, който трябва да отговаря на следните изисквания: Ръководител обект – трябва да: • има диплома от завършено висше образование с квалификация: строителен инженер със специалност ПГС/ССС, електроинженер, ВиК, ОВ или еквивалентна; • има опит в областта на управление на инвестиционни проекти – минимум 5 години; • да е изпълнявал длъжността „Ръководител обект” на най-малко три обекта с предмет, подобен на предмета на поръчката Технически ръководител, който: • има диплома от завършено висше техническо образование с квалификация инженер, със специалност ПГС/ССС или диплома за строителен техник или еквивалентна; • да има минимум 5 години на позиция технически ръководител, както и да е участвал като технически ръководител при изпълнението на не по-малко от 3 обекта сходни с този, предмет на настоящата обществена поръчка. Експерт - контрол на качеството, който: • има диплома от завършено висше образование с квалификация строителен инженер или еквивалентна; • има най-малко 3 години стаж на длъжност, свързана с контрол на качеството при изпълнение на СМР. • да притежава удостоверение/ сертификат за вътрешен одитор по качество или еквивалентно Експерт - координатор по безопасност и здраве, който: • има най-малко 3 години стаж на длъжност „Координатор по безопасност и здраве в строителството” или еквивалентна; • да притежава актуално удостоверение за Координатор по безопасност и здраве в строителството, съгласно Наредба № 2/22.03.2004 г. за минималните изисквания за здравословни и безопасни условия на труд при извършване на строителни и монтажни работи или еквивалентно. *Забележка:* В случай, че участникът представя оферта за повече от една обособена позиция, то експертите, които участникът ще осигури за изпълнение предмета на поръчката, не могат да участват в изпълнението на повече от една обособена позиция. Експерт от екипа на един участникът не могат да бъде включен в екипа на друг участник. Възложителят ще отстранява от участие в процедурата участник, който предвижда един или няколко от предвидените от него експерти да участват в изпълнението на повече от една обособена позиция, както и всеки участник, чийто експерт от екипа фигурира в екипа на друг участник.

Анализът на посочените условия също показва, че те са съобразени с изискванията на чл.25, ал.5 и ал.6 от ЗОП, тъй като не съдържат условия или изисквания, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в обществените поръчки. Спазено е и изискването, когато обществената поръчка има

обособени позиции, критериите за подбор за всяка от обособените позиции да съответстват на сложността, стойността и обема на съответната позиция.

Поставените от възложителя изисквания към кандидатите в обявлението са доразвити в раздел III от Документацията в два подраздела: 1. ОБЩИ ИЗИСКВАНИЯ КЪМ УЧАСТНИЦИТЕ и 2. СПЕЦИФИЧНИ ИЗИСКВАНИЯ КЪМ УЧАСТНИЦИТЕ. Техният анализ не води до различни изводи от изложените по-горе.

Като положителен момент в Документацията следва да се отбележи наличието на специален раздел (раздел X,T.2), включващ етични клаузи, чието нарушение е основание за отстраняване от Процедурата или за прекратяване на договора. Така например, съгласно една от тези клаузи „Всеки опит на участник да се сдобие с поверителна информация, да сключи незаконно споразумение с конкуренти или да окаже влияние върху комисията или Възложителя по време на процеса на разглеждане, изясняване и оценка на офертите, ще доведе до отстраняване на участника от процедурата за възлагане на настоящата обществена поръчка“.

Останалите етични клаузи са насочени към Изпълнителя и към неговите служители, т.е. те влизат в сила след сключването на договора за изпълнение на ОП. Въпреки това те имат косвен ефект и върху самата процедура по възлагане на обществена поръчка, доколкото участниците в нея следва да съобразяват своето поведение и с посочените клаузи.

Анализът на условията за участие в Процедурата, регламентирани основно в раздел III от обявлението, както и в раздел III от документацията, показва, че те съответстват на предмета и сложността на поръчката и не се отклоняват от принципите за недискриминация и равноправно третиране на участниците (чл.2 от ЗОП).

11. СЪСТАВ НА КОМИСИЯТА ЗА ПРОВЕЖДАНЕ НА ПРОЦЕДУРАТА

Съставът на комисията по процедурата е определен със Заповед №РД-17-458/28.08.2012г. на възложителя и е в съответствие с изискванията на чл.34 от ЗОП – нечетен брой членове (5 члена), включен правоспособен юрист, който е и неин председател, включен е и външен експерт – инж. Елена Иванова.

Анализът на членския състав на комисията показва, че назначените членове притежават необходимата професионална квалификация и практически опит в съответствие с предмета и сложността на поръчката.

Възложителят е определил срок за приключване работата на комисията, който е съобразен със спецификата на обществената поръчка и не е по-дълъг от срока на валидност на офертите.

В случая е важно да се отбележи, че изборът на членове на комисията по процедурата е бил предшестван от приемането от възложителя на *„Критерии за избор на членове на комисиите за разглеждане, оценка и класиране на участниците в процедури за възлагане на обществени поръчки, провеждани за нуждите на Средносрочна рамкова инвестиционна програма на министерството на здравеопазването“*¹¹. Наличието на подобен документ, съдържащ изискванията към членовете на помощния орган на възложителя при всички положения благоприятства провеждането на прозрачна и законосъобразна процедура, доколкото именно върху комисията е основната тежест от прилагането на ЗОП и на обявените от възложителя условия. Очевидно е, че колкото по-компетентни са членовете на тази комисия, толкова по-голяма е вероятността от законосъобразно и ефективно провеждане на процедурата.



¹¹ Видно от Протокол от работна група, определена със Заповед РД-27-22/03.04.2012 г. на Министерството на здравеопазването, одобрен от зам-министъра – възложител на настоящата ОП.

II. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ДОГОВОРА НА ОБЩЕСТВЕНАТА ПОРЪЧКА

1. ИЗВЪРШЕНИ ПРОВЕРКИ НА МЯСТО И АНАЛИЗИРАНИ ДОКУМЕНТИ

(резултати от проверка на място в дома за медико-социални грижи в гр. Перник и от работни срещи с изпълнителя и възложителя, проведена през юли 2013 година)

Тази част от настоящия доклад е изготвена въз основа на проверка на място, извършена на 18 юли 2013 година, като част от мониторинг на последния етап от процеса на възлагане и изпълнение на обществената поръчка за извършване на строителни и монтажни работи в дома за медико-социални грижи за деца в гр. Перник – изпълнението на сключения вече договор за възлагане на обществена поръчка между Министерството на здравеопазването, в качеството му на Възложител, и ДЗЗД „Консорциум Техноком“, в качеството му на Изпълнител на проекта.

В тази връзка представители и експерти към Асоциация „Прозрачност без граници“ бяха допуснати от Изпълнителя на място да направят оглед на изпълнението на строително-монтажните работи в дома за медико-социални грижи за деца в гр. Перник, а също така и проведеха среща – интервю с представителя на Изпълнителя относно етапа на изпълнение на строително-монтажните работи, напредъка и проблемите, възникнали в хода на изпълнение на договора за възлагане на обществена поръчка.

Настоящият доклад се основава на:

I) Констатациите на експертния екип на наблюдателя от извършената проверка на място;

II) Информация, предоставена от Изпълнителя в рамките на проведена работна среща и извършено интервю с официалния представител на Изпълнителя;

III) Представени документи, както следва:

а. Договор за възлагане на обществена поръчка BG161PO001-1.1-08-00001-9-016 РД-17-12/08.01.2013 г., сключен на 08. 01. 2013 г. между МЗ и ДЗЗД „Консорциум Техноком“;

- b. Протокол за приемане на извършени СМР № 1 от 02. 04. 2013 г., ведно с Подробни количествени сметки;
- c. Протокол за приемане на извършени СМР № 2 от 30. 05. 2013 г., ведно с Подробни количествени сметки;
- d. Актове - Образец № 12 за установяване на всички видове СМР, подлежащи на закриване, удостоверяващи, че са изпълнени изискванията на Проекта;
- e. Писмо от Изпълнителя до Възложителя с вх. № ОППР – 14-13/27. 02. 2013г.;
- f. документи, предоставени на независимия наблюдател в предходни фази от реализация на Проекта.

1.1.ХОД НА РЕАЛИЗАЦИЯТА НА ПРОЕКТА. ТРУДНОСТИ, ВЪЗНИКНАЛИ В ХОДА НА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СТРОИТЕЛСТВОТО И ЕВЕНТУАЛНИТЕ ПРАВНИ ПОСЛЕДИЦИ, СВЪРЗАНИ С ТЯХ

1.1.1.Ход на реализация на проекта

От предоставените данни от Изпълнителя следва, че строежът е започнал законосъобразно с откриването на строителна площадка¹², както и вследствие на това, Възложителят е платил на Изпълнителя в предвидения в Договора срок – първата вноска по плащането на цената по Договора в размер на 10 % от нея под формата на авансово плащане.

С Протоколи за приемане на извършени СМР № 1 от 02. 04. 2013 г. и № 2 от 30. 05. 2013 г. са извършени строителни, монтажни и инсталационни работи на обща стойност 237 878,40 съгласно данните, съдържащи се в Протокол № 2.

Изпълнителят информира, че Възложителят е извършил междинни плащания въз основа на подписани Констативни протоколи №1 и №2, с което е изпълнена разпоредбата на чл. 6 (1) т. 2 от Договора.

От предоставената информация от страна на представител на Изпълнителя се изяснява, че вследствие на възникнали препятствия в хода на строителството, към настоящия момент всички СРМ дейности практически са преустановени. По обясненията на Изпълнителя препятствията са възникнали поради предписания от

¹² Изпълнителят ни информира, че строителната площадка е открита въз основа на Протокол - Образец №2, съобразно законовите изисквания и срока, предвиден в договора.

страна на държавни контролни институции (Регионална служба „Пожарна и аварийна безопасност”), които са издадени след обявяването на обществената поръчка и, съответно, не са отразени в документацията за поръчката. За констатирания проблем Изпълнителят е информирал Възложителя с писмо през месец февруари 2013 година, на което не е получен отговор и, съответно – към датата на проверката не са предприети действия за решаване на повдигнатите въпроси.

1.1.2. Несъответствие на инвестиционния проект със заложените Количествено-стойностни сметки и необходимост от допълващо проектиране в резултат на предписания на РСПАБ

От Писмо на Изпълнителя до Възложителя с вх. № ОППР – 14-13/27. 02. 2013 г. става видно, че ДЗЗД „Консорциум Техноком“ още на ранния етап на строителството е уведомило Министерство на здравеопазването относно наличие на несъответствия между зададените стойности в Количествено-стойностните сметки и тези, посочени в чертежите, предоставени от Възложителя.

От горепосоченото писмо не може ясно да се направи изводът, дали подобни видове строително-монтажни и инсталационни дейности не съществуват във въпросните количествено-стойностни сметки или пък същите са посочени в тях, но в по-малък обем. За пример би могло да послужи направата на вароциментова мазилка в общ размер от 350 кв. м. съгласно предоставените чертежи, а в документацията същата е в размер от 104,42 кв. м. В писмото Изпълнителят предлага на Възложителя да поеме допълнителните и разходи във връзка с посочените несъответствия за своя сметка, без да претендира за тях обезщетение от Възложителя.

По-същественният въпрос, по повод на който Изпълнителят се обръща за съдействие към Възложителя, е свързан със следния проблем: след съгласуване на проектите с Регионалната служба „Пожарна и аварийна безопасност” е извършено допълнително проектиране, което налага извършването на дейности, които не са отразени в количествените сметки по договора¹³. Регионалната служба „Пожарна и аварийна безопасност” е предписала изграждането на две евакуационни стълби, монтаж на друга по вид пожароустойчива дограма, изкопни и други работи, свързани с

¹³ Изпълнителят информира, че неизпълнението на предписанието на РСПАБ впоследствие може да даде основание за санкция от страна на РСПАБ - неодобрение на извършените дейности поради неспазване на законовите изисквания и на издаденото предписание.

оформянето на основите на сградата. Предписанието на РСПАБ е наложило необходимост от допълнително изменение на инвестиционния проект, което е извършено след обявяването на обществената поръчка и съответно – не е намерило отражение в количествено-стойностните сметки в документацията.

В допълнение към това, в писмото Изпълнителят информира, че съществува и неяснота как ще се осъществи външното електрическо захранване на сградата, както и дали Възложителят е предприел съответните мерки за съгласуване на този въпрос с електроснабдителното дружество.

С оглед на това, че въпросните дейности представляват сериозно увеличаване на разходите, Изпълнителя използва повода да уведоми Възложителя съгласно чл. 13 от Договора за тези нововъзникнали обстоятелства след сключването му, които биха могли да оскъпят реализацията на Проекта и че същите не биха могли да бъдат поети от Изпълнителя. Изпълнителят счита, че тези дейности не могат да са в негова тежест, тъй като не са настъпили вследствие на виновното му поведение.

В писмото Изпълнителят е подчертал, че при възникналите усложнения, същият не би могъл да спази срока за изпълнение на договора от 8 месеца след сключването му, поради факта, че без извършването на въпросните СМР строежът не би могъл да бъде завършен, а обектът въведен в експлоатация.

Към етапа на извършване на проверката (18 юли 2013 г.) Изпълнителят не е получил отговор на изпратеното до Възложителя писмо, като съответно – Министерство на здравеопазването не е изразило ясно позиция и не е посочило начин за решаване на поставените от Изпълнителя проблеми.

Също така, не е известно дали Възложителят в качеството си на възложител на строеж съгласно Закона за устройство на територията е направил запитване за съгласуване до електроснабдителното дружество, осигуряващо електрозахранването на дома, по отношение на външното електрозахранване на обекта.

1.1.3. Възможни правни последици за страните

Липса на непреодолима сила и/или непредвидени обстоятелства

Съгласно чл. 45 от Договора непредвидени обстоятелства са тези, които нито една от страните не би могла да предвиди при сключването на Договора, които не зависят от волята на страните и правещи невъзможно изпълнението на условията по Договора.

Според условията на Документацията за участие в т. 2.5, подточка 3 се съдържа изявление на Възложителя, че „инвестиционните проекти по всички части са одобрени от всички необходими инстанции и са заплатени изискуемите държавни такси“. Въпреки това, от текста на техническата спецификация на обособена позиция № 5, която е предмет на Договора, е видно, че проектирането все още не е завършено към датата на предоставяне на Документацията за участие.

От горното става ясно, че всъщност Възложителят, в стремежа си да спазва всички срокове, свързани с усвояването на финансирането по Оперативна програма „Регионално развитие“ 2007-2013 г., е възложил изпълнението на обособена позиция №5, като не е успял да получи одобрението на инвестиционните проекти, необходими за издаването на разрешение за строеж и реализацията на Проекта.

С оглед на горното, бихме могли да направим извода, че в случая не би могло да се касае за непредвидени от Възложителя обстоятелства, тъй като процесът на одобряване на инвестиционните проекти е изцяло задължение на Възложителя съгласно клаузите на Договора и съдържанието на Документация за участие, като същият е изцяло извън контрола на Изпълнителя. Налице е дори фактът, че Възложителят е направил изявление в Техническите характеристики, част от Документацията за участие, че всички инвестиционни проекти са надлежно съгласувани и одобрени от компетентните органи и снабдителни дружества.

Възможни правни последици за Страните вследствие на увеличаване на цената по Договора

От предоставената от Изпълнителя информация и писмото му до Възложителя е видно, че Проектът не би могъл да бъде реализиран без увеличаване на разходите за извършване на СМР от страна на Изпълнителя, тъй като същите се очакват да бъдат в значителен размер и последният не би имал никакъв стопански интерес от реализирането на Проекта.

Съгласно разпоредбите на Закона за обществените поръчки (ЗОП) принципно страните по сключен договор за обществена поръчка не могат да го изменят, променяйки част от съществените му уговорки, например цената. По отношение на увеличаване на цената изключения се допускат единствено в случай на увеличаване на разходите за изпълнение на сключен договор за обществена поръчка, когато същите се дължат на приемане на нормативен акт или на увеличаване на нормативно определени

цени. Ако Изпълнителят няма вина за новонастъпили обстоятелства, които препятстват изпълнението на договора от страна на Възложителя, съгласно чл. 43, ал. 2 от ЗОП, същият следва да го прекрати, заплащайки обезщетение за всички вреди, претърпени от Изпълнителя.

С оглед на тази твърде рестриктивна и императивна уредба на възможностите за увеличаване на цената по договора с размера на разходите, които не са били предвидени в количествено-стойностните сметки при сключването му, възникналият по изпълнение на договора проблем би могъл да намери законосъобразното си решение в две посоки: (а) прекратяване на Договора от страна на Възложителя или Изпълнителя и заплащане на обезщетение за всички нанесени вреди на Изпълнителя, (в) търсене на правни способности за удължаването на сроковете под договора и изменение на дължимата по договора от Изпълнителя цена или (с) търсене на други възможности за финансиране на обекта.

а) Прекратяване на Договора

Прекратяване на договора от страна на Възложителя

Както бе споменато и по-горе, съгласно чл. 43, ал. 4 от ЗОП при създадите се обстоятелства Възложителят би могъл да прекрати едностранно Договора, заплащайки всички вреди, претърпени от Изпълнителя. Тази разпоредба би следвало да намери приложение посредством прилагането на режима за едностранно прекратяване от страна на Възложителя и съдържаща се в чл. 53 (2) от Договора, т.е. предвиденото в Договора писмено предизвестие от един месец би следвало да бъде спазено и при прекратяване съгласно чл. 43, ал. 4 от ЗОП. В тази връзка, се поставя и въпросът, дали предвиденото във въпросната клауза за прекратяване заплащане от страна на Възложителя на всички дължими на Изпълнителя до този момент суми, както и неустойка в размер на 3% върху разликата на общата цена на Договора и стойността на извършените до този момент СМР всъщност представлява таван на отговорността на Възложителя.

Въпросната клауза не ограничава по никакъв начин размера на средствата, които следва да бъдат платени на Изпълнителя при неизпълнение на задълженията му, а по-скоро би следвало да се интерпретира в смисъла на чл. 43, ал. 4 от ЗОП, както и на чл. 92, ал. 1, изр. 2 от ЗЗД, даващо възможност кредиторът да търси обезщетение за вреди, които са вследствие на виновното поведение на другата страна, в случай, че същото

надхвърля размера на уговорената договорна неустойка. На практика, в настоящия случай това означава, че при евентуално прекратяване на Договора, Изпълнителят би могъл да търси обезщетение за вредите, обхващащи всички претърпени загуби, както и пропуснатите ползи, в това число тези, настъпили от невъзможността да планира ефективно разпределението на техническите си и персонални ресурси поради забавянето в изпълнението на Договора и неяснотата дали същото ще продължи или договарът ще бъде прекратен.

Прекратяване на Договора от страна на Изпълнителя

Изпълнителят също би могъл да прекрати Договора, дори и да не е налице изрична клауза в този смисъл в Договора съгласно общите правила за неизпълнение на задълженията на Възложителя по Договора. Същото би могло да бъде обосновано с продължаващата вече месеци невъзможност Изпълнителят да завърши предвидените в Договора СМР, както и да получи полагащото му се възнаграждение за тях. В подобен случай, ДЗЗД „Консорциум Техноком“ ЕООД би могъл да прекрати едностранно договора с предизвестие, даващо разумен срок за Възложителя, да внесе яснота относно техническото задание, което следва да бъде изпълнено от Изпълнителя. При евентуално прекратяване Изпълнителят би могъл също така да претендира обезщетение за претърпените вреди, в обема, споменат по-горе.

С оглед императивните правила на чл. 43 от ЗОП и определението на ЗОП като специален закон, считаме, че същият не може да иска изменение на цената по договора по реда на чл. 307 от Търговския закон.

b) Възможности за изменение на цената по Договора

Друг възможен вариант за Възложителя би могло да бъде евентуално изменение на цената по договора, както и допълване на количествено-стойностните сметки, във връзка с възникналите извънредни разходи, неотразени в предоставения проект на Изпълнителя при сключването на Договора, като Изпълнителят бъде компенсиран за разходите, свързани с увеличаването на допълнителните СМР.

Този вариант страда от недостатъка, че чл. 43 принципно изключва възможността цената по Договора да бъде увеличена вследствие на възникване на допълнителни разходи за Изпълнителя, освен ако те не се дължат на увеличаване на нормативно определени цени или приемането на нормативен акт.

Въпреки тези твърде ограничени възможности за изменение на цената по Договора при спазване на законовите изисквания, съществува малка възможност за изменение на същата, тъй като създалата се ситуация с дадени предписания от държавен орган, би следвало да бъде приравнена на тази, при която цената на договор за обществена поръчка би могла да бъде изменена вследствие на промени от нормативен характер, ако изменението отразява точно разликата, възникнала вследствие на промяната съгласно чл. 43, ал. 2, т. 4 от ЗОП. Тази теза би могла да бъде подкрепена и с аргумента, че забраните за увеличаване на цената по договори за обществени поръчки са въведени с цел избягването на злоупотреби от страните по договора, освен такива, които не биха могли да бъдат предвидени от страните при сключването му, какъвто е и настоящият случай с предписанията, дадени от РСПАБ.

Не на последно място, следва да се отбележи, че подобно увеличение следва да бъде обсъдено и съгласувано и с Управляващия орган на ОП “Регионално развитие“, осигуряващо финансирането на Проекта.

с) Търсене на други възможности за финансиране

Подобна възможност също следва да бъде разгледана с оглед създаването на предпоставки, които да доведат до постигане на крайната цел – наличие на сграда, която отговаря на всички законови изисквания и на функционалните изисквания, които позволяват настаняването на децата от 0 до 3 години. В тази връзка средства могат да бъдат осигурени чрез два възможни източника:

1) чрез остатъчни средства от Оперативна програма „Регионално развитие“, чрез които се финансира общия проект за строително-ремонтни дейности на осемте дома за медико-социални грижи на деца от 0 до 3 години; или

2) от бюджета на министерството, в рамките на бюджетните пера, предвидени за строително-ремонтни дейности.

1.1.4.Препоръки за предприемане на своевременни действия

В заключение следва да се посочи, че изпълнението на Договора е сериозно препятствано по причини, които не са в сферата на влияние на Изпълнителя и поради това не могат да бъдат квалифицирани като резултат от неговото поведение. Видно от фактите, както и съдържащата се информация в Документацията за участие е, че

Възложителят не е осигурил навреме одобрение на инвестиционните проекти от всички компетентни органи и съгласувателни дружества, поради което заложената изначално в Документацията за участие и Договора количествено-стойностна сметка не отговаря в съществено на окончателно одобрените проекти, по които следва да бъде извършено строителството.

При така създалата се ситуация, изход от нея би могъл да бъде намерен или в прекратяването на Договора от някоя от Страните, или в търсене на възможност за увеличаване на неговата цена посредством съставянето на нова количествено-стойностна сметка, включваща работите, предвидени в предписанията на РСПАБ – Перник. Останалите възможности за прекратяване на Договора не биха били изгодни за Възложителя и не отговарят на голямата социална необходимост от реализиране на Проекта.

В тази връзка, препоръката на експертния екип на наблюдателя е следната:

1. Незабавно и без отсрочка да бъде проведена среща между представители на Възложителя, Изпълнителя и Управляващия орган на ОП „Регионално развитие“ за постигане на решение на създалите се проблеми.

2. Необходимо е установяването на ефективен тристранен диалог и намирането на решение с участието на всички страни, за да може да постигнат и търсеният социален ефект от реализирането на Проекта – децата, нуждаещи се от медико-социални грижи на територията на гр. Перник да получат нов дом, съответстващ на техните потребности.

3. С оглед избягването на опасността от пропиляване на публични средства (тази възможност съществува при избора на вариант на прекратяване на Договора) би било удачно да се обсъди вариант за решение за увеличаване на цената по Договора. Въпреки формалните нормативни ограничения за увеличаване на цената по Договора, този вариант би бил единственият от полза за всички участници: Възложителят не би бил принуден да плаща обезщетение на Изпълнителя, Изпълнителят може да получи възнаграждението си в пълен размер за извършените строително-ремонтни дейности.

2.РЕЗУЛТАТИ ОТ МОНИТОРИНГ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ДОГОВОРА (период на наблюдение: септември 2013 г.- февруари 2014 г.)

2.1.Анализирана информация

Настоящата част от доклада е изготвена въз основа на информация, предоставена от Министерството на здравеопазването по време на съвместна работна среща между представители и експерти на Асоциация „Прозрачност без граници” и Министерството на здравеопазването, проведена на 4 февруари 2014 година, както и на проведени срещи през септември и ноември 2013 година.

Както бе отбелязано, на 18 юли 2013 г. представители и експерти към Асоциация „Прозрачност без граници” бяха допуснати от Изпълнителя на място да направят оглед на изпълнението на строително-монтажните работи в дома за медико-социални грижи за деца в гр. Перник, като също така и проведеха среща-интервю с представителя на Изпълнителя относно етапа на изпълнение на строително-монтажните работи, напредъка и проблемите, които са възникнали в хода на изпълнението на проекта.

Въз основа на това бе изготвен доклад от наблюдение на последния етап – изпълнението на договора на обществената поръчка. Основните констатации бяха свързани с определени проблеми, стоящи пред изпълнението на проекта поради наличие на несъответствие между количествено-стойностните сметки, заложи в инвестиционния проект, и необходимостта от допълващо проектиране. В резултат на въпросното проектиране разходите за реализиране на строителството сериозно са нараснали, като стана ясно, че срокът за изпълнение на договора от 8 месеца не може да бъде спазен.

Констатираните проблеми дадоха повод на мониторащ екип на Асоциация „Прозрачност без граници” да инициира среща с ръководството на Министерство на здравеопазването. На 26 септември 2013 година експерти на наблюдателя се срещнаха със заместник-министъра на здравеопазването и с представители на екипа за управление на проекта. В рамките на срещата бе представен предварителният доклад от проверката на място (проведена през юли 2013 г.), като наблюдателите сигнализираха ръководството за констатираните проблеми, за потенциалните последващи рискове и отправиха препоръки за намиране на решение.

Информацията, въз основа на които е изготвен настоящият доклад относно етапа, свързан с изпълнението на договора на поръчката, е получена в хода на работна среща между екипа на МЗ, ангажиран с управление на дейностите по обществената поръчка за изграждане на домове за медико-социални грижи в 8 населени места в страната, и мониторащия екип на Асоциация „Прозрачност без граници.

Следва да се отбележи, че в рамките на срещата не бяха предоставени конкретни документи, свидетелстващи за осъществена комуникация между Възложителя на обществената поръчка, Изпълнителя и Управляващия орган на финансиращата програма, анекси към договора за обществена поръчка и други (екипът получи обещание за предоставяне на такава информация в рамките на предишна работна среща, проведена в средата на месец ноември 2013 година). Поради това, констатациите, изводите и препоръките в настоящия доклад се основават единствено на устно предоставената информация.

2.2.Ход на изпълнение на обществената поръчка

2.2.1.Предложение на възложителя за решаване на проблема с увеличените разходи и продължаване на строително-монтажните дейности

Съгласно информацията, предоставена на работната среща с представители на екипа на Министерство на здравеопазването, към настоящия момент се осъществява комуникация с изпълнителя на строително-монтажните работи.

Поради наличие на спестени средства по проектите на възложителя по Оперативна програма “Регионално развитие” Министерството на здравеопазването е предложило тези финансови ресурси да бъдат усвоени под формата на допълнителни строителни работи, които следва да бъдат завършени до 20 юли 2014 г. Съгласно информацията, предоставена от Възложителя, това е крайният срок за изпълнение на договора на обществена поръчка, определен чрез сключен анекс към договора за обществената поръчка.

Възложителят не е предоставил копие от анекса към договора за обществена поръчка и наблюдателят няма информация дали не са предвидени други клаузи. Принципно подобно удължаване би било допустимо съгласно действащата нормативна уредба, ако същата е въз основа на чл. 43, ал. 2, т. 1, б. “а” от със ЗОП¹⁴.

¹⁴ **Чл. 43.** (2) (Нова - ДВ, бр. 37 от 2006 г., в сила от 01.07.2006 г., изм. - ДВ, бр. 93 от 2011 г., в сила от 26.02.2012 г.) Изменение на договор за обществена поръчка се допуска по изключение:

1. (доп. - ДВ, бр. 52 от 2010 г., изм. - ДВ, бр. 93 от 2011 г., в сила от 26.02.2012 г.) когато в резултат на непредвидени обстоятелства се налага:

а) промяна в сроковете на договора, или

б) частична замяна на дейности от предмета на поръчка за строителство или услуга, когато това е в интерес на възложителя и не води до увеличаване стойността на договора, или

в) намаляване общата стойност на договора в интерес на възложителя поради намаляване на договорените цени или договорени количества или отпадане на дейности, или;

2. (изм. и доп. - ДВ, бр. 94 от 2008 г., в сила от 01.01.2009 г., отм. - ДВ, бр. 93 от 2011 г., в сила от 26.02.2012 г.)

Съгласно предоставената информация, към момента се изчисляват допълнителните количества строително-монтажни работи, като идеята на Възложителя е след координиране и получаване на разрешение от Управляващия орган на Оперативна програма “Регионално развитие” да бъде открита нова процедура за възлагане на допълнителните строително-монтажни работи, които следва да бъдат извършени от същия изпълнител посредством възлагане с процедура на договаряне без обявление.

Съгласно предоставената информация, комуникацията между Възложител и Изпълнител протича регулярно и без наличие на правен спор към настоящия момент.

2.2.2. Възлагане на допълнителните строително-монтажни работи

По отношение на възлагането на допълнителните строително-монтажни работи експертният екип на наблюдателя счита, че принципно *изборът на процедура за възлагане – процедура по договаряне без обявление е подходящ, тъй като в конкретния случай се касае за допълнително строителство, чийто предмет трудно би могъл да бъде разграничен от този на основния договор, както и това, че съгласно информацията, предоставена от Изпълнителя, допълнително възникналите разходи ще представляват по-малко от 50 % от цената на целия договор за изпълнение на обществената поръчка.*

В тази връзка следва да се обърнем внимание и на това, че чл. 90, ал.1, т. 8¹⁵ от ЗОП изисква необходимостта от допълнително строителство да се дължи на непредвидени обстоятелства.

3. (нова - ДВ, бр. 94 от 2008 г., в сила от 01.01.2009 г., доп. - ДВ, бр. 93 от 2011 г., в сила от 26.02.2012 г.) 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, или

4. (нова - ДВ, бр. 93 от 2011 г., в сила от 26.02.2012 г.) когато се налага увеличение в цената поради приемането на нормативен акт - до размера, произтичащ като пряка и непосредствена последица от него, или

5. (нова - ДВ, бр. 93 от 2011 г., в сила от 26.02.2012 г.) при удължаване срока на договор за доставка или услуга с периодично или продължително изпълнение, в случай че едновременно са изпълнени следните условия:

а) не по-късно от 6 месеца преди изтичане на срока на договора възложителят е открил процедура със същия предмет за последващ период, която не е завършила с избор на изпълнител;

б) срокът на договора се удължава до избора на изпълнител, но не повече от 6 месеца;

в) прекъсване в доставката или услугата би довело до съществени затруднения за възложителя;

6. (нова - ДВ, бр. 33 от 2012 г.) в договори по чл. 3, ал. 2 на стойност над 50 млн. лв. при възникване на обстоятелства, които не са могли да бъдат предвидени към момента на сключването на договора и в резултат на които договорът засяга законните интереси на някоя от страните.

¹⁵ **Чл. 90.** (1) Възложителите могат да възлагат обществени поръчки чрез процедура на договаряне без обявление само когато:

8. поради непредвидени обстоятелства е необходимо възлагането на допълнителна услуга или строителство на същия изпълнител при следните условия:

Доколкото Възложителят не е осигурил напълно съгласувани и одобрени инвестиционни проекти, както бе посочено и в предварителния доклад за изпълнение на поръчката (а това е било негово задължение съгласно документацията за участие и другите условия на поръчката), съществува известно основание тези обстоятелства да не бъдат квалифицирани като непредвидени (тъй като същите са предизвикани от самия него). Поради това Възложителят следва да предприеме мерки за преодоляване на възникналия проблем. В конкретния случай това означава да бъде открита нова процедура, която би могла да бъде обжалвана от другите участници. В създалата се ситуация подобен потенциален риск би следвало да бъде поет, тъй като едва ли някои от останалите участници в поръчката би имал интерес от обжалване на решението за новата процедура.

С оглед на много късите срокове за изпълнение на проекта съгласно анексирания договор – до 20 юли 2014 г. – експертният екип на наблюдателя счита, че е наложително незабавното одобрение на Управляващия орган на Оперативна програма „Регионално развитие”, за да се стигне до бързо провеждане на процедурата по възлагане на допълнителното строителство в срока на договора. В противен случай, Възложителят трудно би могъл да мотивира повторно удължаване на срока на основния договор, който вероятно би следвало да бъде изпълнен докрай едновременно или след изпълнението на допълнителните строително-монтажни дейности.

3.ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ДОГОВОРИТЕ ЗА СТРОИТЕЛНО-РЕМОНТНИ ДЕЙНОСТИ НА ОСТАНАЛИТЕ 7 ДОМОВЕ ЗА МЕДИКО-СОЦИАЛНИ ГРИЖИ ЗА ДЕЦА ОТ 0 ДО 3 ГОДИНИ

В рамките на проведената на 4 февруари 2014 година работна среща с представители на екипа по проекта от МЗ бе предоставена информация относно напредъка на работата по изпълнение и на останалите договори за реконструкция на домове за деца от 0 до 3 г.

Строително-ремонтните дейности по четири от 8-те домове за медико-социални грижи е приключила - Габрово, Русе, Пазарджик и Монтана.

а) допълнителната услуга или строителството не могат технически или икономически да се разделят от предмета на основния договор без значителни затруднения за възложителя или въпреки че могат да се разделят, са съществено необходими за изпълнението на поръчката;

б) (изм. - ДВ, бр. 93 от 2011 г., в сила от 26.02.2012 г.) общата стойност на поръчките, с които се възлагат допълнителни услуги или строителство, не е повече от 50 на сто от стойността на основната поръчка;

Дом „Св. Параскева” в София е почти готов. Престои приключване на дейностите и в домовете в Търговище, Пловдив и Перник. Според ръководителя на екипа забавянията са се наложили поради обективни причини, свързани най-вече с трудности при преместването на децата от домовете.

По отношение на постигнати видими резултати от проекта и процеса на деинституционализация, бе подчертано, че към 2010 година. в 8-те дома са живели около 460 деца, а към момента, както и след приключване на работата по всички обособени позиции, се предвижда средно там да живеят около 10-12 деца със специални нужди във всеки дом. Предвижда се също в преустроените като дневни центрове домове да се извършват дейности по ОП „Развитие на човешките ресурси”.



III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ ОТНОСНО ПОДГОТОВКАТА, ВЪЗЛАГАНЕТО И ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ОБЩЕСТВЕНАТА ПОРЪЧКА

1. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ ОТНОСНО ТРЪЖНАТА ДОКУМЕНТАЦИЯ И ПРОВЕДЕНАТА ПРОЦЕДУРА ПО ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ

В рамките на етапа на подготовката и провеждането на тръжната процедура може да се отбележи, че наблюдаваната конкурсна процедура за избор на изпълнител на обществена поръчка с предмет „Извършване на строително-монтажни работи в домове за медикосоциални грижи за деца”, състояща се от 8 обособени позиции по проект BG161PO001/1.1.-08.2010/014, като цяло е подготвена и проведена открито и прозрачно, 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 действията и актовете на Възложителя, на неговия помощен орган – Комисията по провеждане на Процедурата, както и на присъствието на експерти на Асоциация „Прозрачност без граници” на публичните заседания на комисията.

Този извод косвено се потвърждава и от липсата на обжалване на Процедурата – както на Решението за откриване на Процедурата, което говори за отсъствието на дискриминационни условия, така и на Решението за класиране и определяне на изпълнител, което пък говори за законосъобразното ѝ провеждане. При наличието на 8 обособени позиции, всяка от които може да бъде обжалвана самостоятелно, както и на 23 участници, необжалването на нито един етап от Процедурата определено е индикация за нейното законосъобразно провеждане.

Наред с това, следва да се отбележи, че в тръжната документация бяха констатирани технически пропуски, които се дължат на липсата на достатъчно развит административен капацитет в звеното, което подготвя обществените поръчки. Това налага насочването на вниманието на ръководството на министерството в две насоки:

- 1) по отношение на конкретната процедура – създаване на ефективен механизъм за взаимодействие между възложителя и избрания изпълнител, който да позволи своевременна реакция на потенциално възникващи проблеми в процеса на изпълнение на поръчката;

2) в по общ план – обезпечаване на необходимия състав от експерти (в т.ч. и минимален брой експерти), които могат да се справят със значителния обем от дейности в звеното и разполагат с необходимите опит и квалификация за качествено изпълнение на дейностите по изработване на тръжна документация.

Наред с това, следва да бъде дадена положителна оценка на готовността на Министерство на здравеопазването да предостави възможност за независимо граждански наблюдение на процедури за възлагане на обществени поръчки със значим обществен интерес. В тази връзка Пактът за почтеност между Министерство на здравеопазването и Асоциация „Прозрачност без граници” може да бъде използван не само като средство за постигане на повече прозрачност, но и като инструмент за обмен на експертиза в сферата на обществените поръчки.

Основните препоръки към Възложителя бяха посочени в рамките на съответното систематично място, анализиращо разгледаната тръжна документация и проведена процедура за избор на изпълнител. Независимо от това, в резултат на детайлния анализ на конкретната обществената поръчка в обобщение следва да бъдат отправени следните съществени препоръки към Възложителя:

- 1) Необходимо е изработването на документацията и нейното публикуване да бъдат предмет на внимателен преглед и вътрешен институционален контрол, с оглед отстраняването на пропуски и грешки, които имат чисто технически характер, но могат да повлияят върху процеса на подготовка на офертите от страна на участниците и да дадат основание за критики към дейността на възложителя. Повод за тази препоръка е констатираната техническа грешка при избора на критерий за оценка на офертите, която вече бе обект на коментар в настоящия доклад.
- 2) Като препоръка към Възложителя за бъдещи обществени поръчки може да се предложи в случаите, в които се извършва съкращаване на срокове по чл. 64, ал. 2 и/или ал. 3 ЗОП, това да се прави достатъчно обосновано и аргументирано, като обосновката се обективира по достатъчно публичен и разбираем за всички участници начин. В частност, препоръка на Асоциация „Прозрачност без граници” към възложителите на обществени поръчки е, дори и това да е формално допустимо, да не се съкращават чувствително сроковете за подготовка на офертите, когато обществената поръчка има сложен и комплексен предмет.

3) Като добра практика на Възложителя може да се препоръча Договорът за безвъзмездна помощ (от ЕС) да бъде прилаган като неразделна част от Документацията за участие, защото неговите условия и съдържанието му биха могли да се окажат от съществено значение за някои от участниците за участието им в процедурата и начина на подготовката на техните оферти.

Асоциация „Прозрачност без граници” нееднократно е изразявала своето принципно становище, 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. България има негативен опит при строителството на важни инфраструктурни проекти, при които критерият за оценка на офертите е бил най-ниска предложена цена – например строителството на летище „София”, магистрала „Люлин” и други инфраструктурни проекти.

Не на последно място, следва да се има предвид голямата вероятност в условията на икономическа криза строителни компании да се стремят към спечелване на поръчката на всяка цена чрез предлагане на дъмпингова оферта. Тук следва отново да се подчертае, че основната цел на процедурите по Закона за обществените поръчки е намирането на най-добър баланс между стойността и качеството на изпълнение на предмета на поръчката.

2. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ ОТНОСНО ЕТАПА НА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ДОГОВОРА НА ОБЩЕСТВЕНАТА ПОРЪЧКИ

В резултат на наблюдението на етапа на изпълнение на договора на обществената поръчка, в обобщение могат да бъдат формулирани следните препоръки към Възложителя:

- 1) С оглед на твърде късите срокове за изпълнение на анексирания договор за изпълнение на строителството, Възложителят следва да положи незабавни усилия за получаване на одобряването на допълнителното възлагане от Управляващия орган на ОП „Регионално развитие”. В противен случай, всяко следващо забавяне би могло да доведе вероятно до застрашаване на изпълнението на цялото строителство, както и на загуба на спестените средства по ОП „Регионално развитие”.

- 2) В решението си за откриване на процедура по договаряне без обявление Възложителят би следвало подробно да мотивира избора на процедура, като акцентира на невъзможността да предвиди необходимостта от изменение на проекта, допълнително проектиране, както и разширен обхват на строително-монтажните дейности.
- 3) Необходима е промяна в цялостния подход на комуникация и управление на дейностите от страна на екипа на министерството, ангажиран с конкретната обществена поръчка. тази препоръка се отнася както до подобряване на комуникацията и взаимодействието с Изпълнителя и с финансиращата страна – ОПРР в лицето на нейния Управляващ орган, така и с екипа на независимия наблюдател. Въпреки конкретно разписаните ангажименти по Пакта за почтеност, които предвиждат предоставяне на информация за ключови документи от поръчката (каквото например е анекс към договора), осигуряване на възможност за посещения на работната площадка или за присъствие на съвместни работни срещи по напредъка между Възложител и Изпълнител (за което е необходимо да бъде информират предварително наблюдателят), за периода на изпълнение на поръчката конкретни действия в тези насоки не бяха предприети.

