

Обществени поръчки

Насоки и контролни листове

Public Procurement
Guidance and Checklists*

September 2016

This project has received
funding from the
European Union



* The Guidance and checklist material was developed by SIGMA as part of The SIGMA Public Procurement Training Manual which first published in 2010. In February 2014, three new public procurement Directives were adopted by the European Union, leading to the manual being revised and updated. The material in this document is from three training modules from the manual, Module C on preparation of procurement, Module E on conducting the procurement process and Module G on contract management. The whole manual can be accessed here:
<http://www.sigmaweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>

Съдържание

Ръководство и матрица за изготвяне на спецификации	3
Спецификация на поръчката за извършване на определена дейност.....	5
Необходимост от планиране на обществените поръчки	10
Планиране на обществените поръчки за строително-монтажни и ремонтни дейности	15
Разработване на плана за възлагане на обществена поръчка.....	23
Кои са основните видове състезателни процедури, които са достъпни и могат да се използват от възлагащите органи?	35
Приносът на проучването на пазара на доставките.....	60
Определяне на цялостната стратегия по отношение на критериите за възлагане на поръчката: списък на <i>основните</i> въпроси, на които следва да бъде даден отговор.....	61
Изчерпателен списък на подкрепящата информация, която може да бъде изисквана от икономическите оператори	62
Проектиране на тръжната процедура.....	65
Икономически най-изгодна оферта на базата единствено на цената	100
Критерии, които могат да бъдат приложени при възлагането на поръчка	114
Процедура, която трябва да бъде следвана при отхвърлянето на необичайно ниска оферта .	115
Възлагане на поръчката	117
Управление на договора	118

Ръководство и матрица за изготвяне на спецификации

Въведение

В този раздел се предлагат някои основни указания за изготвяне на спецификации, като тук е включена и примерна матрица на проста спецификация. Търсенето в интернет ще доведе специалистите, занимаващи се с обществени поръчки, до редица алтернативни матрици с различна степен на сложност, които лесно могат да се свалят на компютрите им.

Указания за изготвяне на спецификации

Целта на тези бележки е да се предостави кратко обобщено ръководство за успешно изготвяне на спецификация.

1. Използвайте ясен и прост език.
2. Избягвайте думи или фрази, в които липсва конкретност или които могат да доведат до двусмисленост, напр.:
 - а. Редно е
 - б. Високо
 - в. Може би
 - г. Нормален
 - д. Разумен
 - е. Приблизително
 - ж. Би могло
 - з. Възможен
 - и. Малко вероятно
3. Не използвайте строго професионален език (вкл. професионален жаргон).
4. Дефинирайте термините, символите, съкращенията и абривиатурите.
5. Пишете от гледната точка на обикновения човек. Не очаквайте спецификацията да се чете само от експерти.
6. Използвайте привлекателен формат. Това ще отразява вашия професионализъм и ще насърчи потенциалните икономическите оператори да прочетат спецификацията.
7. Използвайте логична структура.
8. Изразявайте се възможно най-сбито и стегнато без да намалявате разбираемостта на текста.
9. Стремете се да дефинирате всеки аспект от изискванията в един или два параграфа.

10. Не обяснявайте едно и също изискване в повече от един раздел.
11. Номерируйте всеки раздел като използвате логичен и последователен начин на номериране, напр. 5.6.3, което представлява пети раздел, шести параграф, трети под-параграф.
12. Помолете някого, който не е запознат със спецификацията, да я прочете и прецени дали е четивна, дали отговаря на целта и води до търсения резултат.
13. Обсъждайте черновите си със заинтересованите лица, с колегите и с ползвателите на спецификацията.

- **Проста матрица на спецификация**

СПЕЦИФИКАЦИЯ

За

Тук напишете заглавието

Брой №.	Дата	Изготвена от	Одобрена от

Съдържание

- Въведение
- Обхват на дейността
- Определяне на отговорностите
- Най-важни експлоатационни индикатори и нива на обслужване
- Подробни технически изисквания
- Позоваване на други документи
- Срокове и работни графици
- Друга информация

Спецификация на поръчката за извършване на определена дейност

Спецификациите и изискванията задължително трябва да осигуряват равен достъп на кандидатите и участниците в тръжната процедура и да не водят до създаването на неоправдани пречки пред подаването на състезателни тръжни оферти. Спецификациите и изискванията определят конкретните характеристики, които се изискват от предмета на поръчката – продукт, услуга, материали или дейност – с оглед на целта, за която са предназначени от възложителя. „Техническата спецификация“, описана от директивите, може да се отнася до физическите характеристики, нивото на качеството, проектите, или до изискванията за функционалност, технически или експлоатационни характеристики или начин на действие на предмета на тръжната процедура.

При договорите за строително-монтажни или ремонтни дейности спецификациите и изискванията трябва да показват етап по етап – там, където това е приложимо – естеството и експлоатационните характеристики на съответните строително-монтажни или ремонтни дейности. Където това е приложимо, те също така определят условията за доставка и монтаж, обучението и след-продажбеното сервизно обслужване.

Спецификациите и изискванията може да се определят и чрез позоваване на определени стандарти. Но при договарянето не могат да се отхвърлят оферти, които не са съобразени с въпросните стандарти, ако някой от участниците в тръжната процедура докаже достатъчно удовлетворително пред възложителя, че офертата му ще отговори на изискванията по равностоен начин.

Договорите за строително-монтажни или ремонтни дейности, спецификациите и изискванията се съставят по доста различен начин в зависимост от метода, който ще се използва.

Традиционен подход – При традиционния подход, където възложителят отговаря за подробен проект, спецификациите и изискванията в тръжните документи типично обхващат:

14. местонахождението на обекта;
15. обхвата на строително-монтажните или ремонтните дейности;
16. подробности за изискванията към извършването на всяка част от строителните дейности (вкл. конструкторски чертежи, спецификации на материалите и пр.); и
17. по възможност, предложена програма за извършване на работните дейности, например дали от изпълнителя ще се изисква да извърши поетапно ремонтна дейност, за да се даде възможност на съществуващото и работещо предприятие да не преустановява дейността си.

Сред документацията, издадена заедно с тръжните документи, и обикновено с цел да се попълни от участника в тръжната процедура при предаването на офертата му (напр. предлагането на цена за извършване на дейността, предмет на поръчката и пр.), се намират и следните документи:

- количествена сметка; и
- дневен работен график.

Количествената сметка трябва задължително да отразява проекта, разработен от възложителя, като съдържа описания на всеки негов елемент и съответните количества, отговарящи на чертежите и другите спецификации. Количествената сметка трябва също така да указва принципите и методите на измерване на дейностите – по възможност като се позовава на друга публикация, която ги определя. Наред с това, като определят това, което ще се измерва, тези принципи посочват и основата за оценка на всяко отделно перо в количествената сметка – или под формата на тарифна ставка или на единична цена (да речем – евро за кубичен метър), или пък като еднократно плащане за позиция от сметката, която или е предоставена, или не е, но не е изрично измерена.

Дневният работен график за малка по обем или второстепенна или подчинена дейност може да е подходящ при всякаква форма на договор. За да може да се остойности от участниците в тръжната процедура и да се включи в договарянето, такъв график обикновено се състои от цена за единица време за всяка категория използвани ресурси (работници, оборудване и пр.) и за дължимото плащане за всяка категория материали (вероятно на база „разходи плюс надбавка”).

Подход „строителство на предварително проектиран обект“: При този подход тръжните документи излагат точните изисквания на възложителя за една напълно завършена монтажностроителна или ремонтна дейност. Обикновено те включват:

- местонахождението на обекта;
- определението и целта на конкретната дейност (забележете, че обикновено не институцията възложител, а изпълнителят на проекта и строителните дейности е длъжен да гарантира, че завършените строително-монтажни или ремонтни работи са годни да изпълнят целта и предназначението си);
- критериите за качество и изпълнение;
- договорености за вземане на проби и извършване на изпитания;
- особени задължения, като например обучение на персонала във връзка с експлоатацията и поддръжката на обекта.

Отбележете, че в тръжната документация за проектиране и строително-монтажни или строително-ремонтни дейности обикновено няма място за количествена сметка.

Възможно е спецификациите и изискванията да включват скици и общи чертежи, но в този случай ще трябва да се посочи до каква степен ще е нужно строително-монтажната дейност да се съобразява с тях. Ако изобщо е нужно, всички аспекти, свързани с проекта, е редно да се включат едва след като много внимателно са обсъдени всички възможни последствия, особено тези, отнасящи се до отговорностите, свързани с такъв проект.

От изключителна важност е експлоатационните изисквания и останалите характеристики да съответстват на целта и предназначението на дейностите, предмет на договора. Най-същественият елемент при изготвянето на спецификациите и изискванията за договаряне на проектно-строителни дейности е да се гарантира, че тяхното качество и характеристики са дефинирани не толкова подробно, че да се намалят отговорностите на изпълнителя във връзка с проекта, нито че са дефинирани толкова непрецизно, че да е трудно да се приложат, както и да не разчитат на бъдещи мнения на възложителя или негов представител (нещо, което на участниците в тръжната процедура ще е невъзможно да прогнозират).

Когато описва изисквания си за тръжна процедура според подхода „строителство на предварително проектиран обект” и определя дейностите, които ще се предложат на оферентите, участващи в тръжната процедура, възложителят може да си разработи концептуален проект. Въз основа на него от участниците в търга ще се изисква да разработят предварителни проекти, както за целите на количествената оценка, така и като задължения, включени в договора. Някои от тези проекти може би на по-късен етап ще трябва да се допълнят от по-завършени или окончателни проекти (вероятно на няколко етапа под формата на по-обща чертежи на разстановката и на подробни конструктивни чертежи). Последното съображение може да се регулира и да се наложи нормативно като част от задължителните условия по договора, но изискванията за естеството и нивото на подробности на проектите, които ще се представят в тръжните оферти, трябва да се дефинират в инструкциите към участниците в търга, така че да е възможно да се определи дали участниците отговарят на тези изисквания или съвсем не са ги взели предвид.

Със сходна цел, като допълнение към спецификациите и изискванията, описани по-горе, възложителят може да публикува въпросници, таблици или списъци, с които се изисква участниците в търга да предоставят определена информация, която в последствие да се включи в тръжните оферти.

Варианти

Обявите за договаряне чрез тръжна процедура трябва да посочват дали или не участниците могат да подават оферти с варианти. Те могат да се вземат предвид както когато критерий за възлагане е най-изгодната от икономическа гледна точка тръжна оферта, така и когато критерий за възлагане е най-ниската цена. Ако това е допустимо, възложителят трябва ясно да посочи в тръжните си документи минимума от спецификации, които трябва да се зачетат във вариантите, както и всички конкретни изисквания за тяхното представяне в офертите. Те няма да могат да се вземат предвид, ако не отговарят на тези спецификации и изисквания

Споделяне на информация за предмета на тръжната процедура и пр.

Възложителят е длъжен да приеме, че както възлагащият орган, така и бъдещите участници в тръжната процедура имат нужда от информация, за да изготвят изискванията си и тръжните си оферти, която допълва събраната информация по време на проучването за осъществимост на проекта например, и че винаги съществуват разходи, които трябва да се платят за набирането на тази информация.

Възложителят обикновено вече ще е осъществил проучване на различни обекти или ще е предприел други подобни мероприятия за своя собствена сметка преди да открие тръжна процедура. Предоставянето на резултатите от тези проучвания на участниците в търга обикновено се прави във възможно най-добрия интерес на всички заинтересовани страни, като към тях се добавят и данни от други проучвания или от публични източници, притежавани от възложителя. Такава информация е редно да се включи в тръжната документация. Едно от изискванията в договора може да се отнася до предоставянето на определена информация от възложителя и получаването ѝ от изпълнителя.

Когато възложителят поема отговорността да разработи подробен проект, такава информация се изисква точно за тази цел. Но при подхода „строителство на предварително проектиран обект“ участниците в търга ще изискват данни от сходно естество, количество и прецизност, за да разработят своите собствени преддоговорни проекти и да определят подробностите, свързани с дейностите, за които трябва да предложат цена. Всъщност такива участници в тръжната процедура може колективно да изискат предоставянето на още повече данни, тъй като всеки от тях е възможно да има различни предпочитания като например разположението на производствена сграда или местоположението на кейовете на мост.

При тези обстоятелства за тази цел на тях трябва да им се даде достатъчно време и достъп до обекта преди и по време на тръжната процедура. Дори възложителят да е извършил проучванията и да е дал достъп до резултатите от тях, обикновено отговорностите на икономическия оператор изпълнител при осъществяването на „строителство на предварително проектиран обект“ означават, че той ще трябва да е в състояние да провери валидността, прецизността и надеждността на предоставените му данни. Това с особена сила се отнася до договорите за извършване на строителство „до ключ“, при които икономическия оператор изпълнител поема пълната отговорност за точността на данните за такъв обект.

Възложителите трябва да са наясно, че средствата, които икономическите оператори в качеството си на оференти, участващи в търга, колективно се чувстват задължени да изразходват за предварителни тръжни проучвания, в крайна сметка ще трябва да се възстановят от възложителя чрез цената, определена за реално извършените строителни дейности. Ако нужните проучвания и проверките за установяване на верността им са твърде обширни, отнемат продължително време, или са трудни или скъпоструващи (напр. при прокопаване на тунели или друга сходна дейност), може да се окаже изгодно за възложителя да ги извърши сам и да не прибегва до подхода „строителство на предварително проектиран обект“ или пък да обсъди възможността за поемане на относително повече отговорности за подпочвените условия и други подобни вместо да ги определя като задължителен елемент от стандартната формулировка на използвания договор.

Особена причина за това е, че повечето квалифицирани и опитни изпълнители на строителство на предварително проектиран обект може и да не предпочетат да изразходват ресурси за предварителни тръжни проучвания (което означава, че те просто изобщо ще се въздържат от участие в тръжната процедура, а като в резултат на

това ще се намали конкуренцията, което е в ущърб на самия възложител), или ще повишат цените си, за да покрият разходите си и несигурността, като включат в тях и риска от загуба на средства в случай, че изобщо не им се възложи изпълнението на договора. (Интересно е да се отбележи, че в такъв случай резултатът може да се окаже следният: възможно е получените най-евтини тръжни оферти вероятно да са на тези участници в тръжната процедура, които са изразходвали прекалено малко собствени ресурси за проучванията си и вероятно са подценили размера на действителните разходи. Възложителят, който приема такива ниски тръжни оферти, следователно поема по-висок риск да получи неадекватно проектирано съоръжение или обект и да претърпи закъснения, както и да се изложи на други проблеми или да рискува избраният изпълнител да фалира, защото разходите за посрещане на договорните задължения са станали прекалено високи в сравнение с договорената цена за изпълнение и завършване на дейностите, включени в договора.)

Необходимост от планиране на обществените поръчки

Планирането на обществените поръчки се дефинира по два начина:

- Процес, използван от възложителите, за да планират дейността си по закупуването на доставки, услуги и строителство в течение на определен период от време;
- План за закупуване на доставки, услуги или строителство, за която съществува конкретна необходимост.

За да постигнат осъществяването и на двете дефиниции, отговорниците по обществени поръчки ще трябва да работят в тясна връзка с лицата, отпускащи бюджетните средства, както и с другите заинтересовани лица.

Харви Маккей казва: „Провалилите се не планират да не успеят, те просто не успяват да планират“. Планирането е жизненоважна част от дейността на отговорника по обществени поръчки. Обемът на планирането, което се предприема, е една от отличителните характерни черти, които разграничават добрите отговорници по обществени поръчки от всички останали.

След като се вземе решение за започване на процес за обявяване на тръжна процедура за обществена поръчка, свързана с възлагане на договор на строително-монтажни или ремонтни дейности въз основа на извършената икономическа обосновка на обществената поръчка за такива дейности, и преди да се продължи със самия проект, трябва да се осъществят и някои други дейности по планирането, които могат да включват: предпроектно проучване, по-подробен проектен план и оценка на въздействието върху околната среда.

До голяма степен самата обществена поръчка се превръща в проект, който се управлява чрез техниките на управление на проекти. Например, може да се окаже, че е необходим документ, с който се обявява началото на проекта, както и съвременна компютърна програма, за да се планират стотиците отделни действия, с които е свързан един строителен проект. Един специализиран ръководител на проекта може да управлява този проект и тези действия, но обществената поръчка също трябва да се включи в тези управлявани действия, както е описано по-долу.

Годишен график за обществените поръчки

Първата дефиниция в предходния раздел се отнася до стъпка 1 от процеса на осъществяване на обществената поръчка, а именно до годишния график за обществените поръчки, който е свързан с бюджетния цикъл на институцията

възложител, където от отделите и звената се изисква да подават заявки за бюджетите си за персонал, разходи и покупки. Такъв годишен график за обществените поръчки може да се изисква според местното законодателство или от местните процедури.

Годишният график за обществените поръчки също така е първата стъпка в процеса на планиране на обществените поръчки. В идеалния случай връзките, които отговорникът по обществената поръчка установява с отделите и звената (които всъщност са заинтересованите лица), е редно да се толкова близки, че да ги ангажира на ранен етап от бюджетния цикъл. Това му е нужно, за да получи от тях информация за размера на вероятните разходи за нужните им покупки, така че тази информация да се включи още на този ранен етап в неговия план за бюджета – даже още преди формирането на официалния проектобюджет на възложителя. Трябва да се има предвид, че в някои случаи бюджетният цикъл може да е двугодишен.

Примерен процес и времеви график, свързани с бюджетния цикъл

В един възлагащ орган, където бюджетната година тече от януари до декември, към процеса на задоволяване на потребностите – независимо дали се отнася за строителни дейности, доставки или услуги – се подхождаше по следния начин:

- Началото на септември: Началниците на отдели получават предложения за покупки от служителите в техните екипи. Тези предложения се обсъждат и в резултат на това се съставя първоначален списък с договорените нужди, които трябва да се посрещнат със съответните покупки;
- Краят на септември: Отговорникът на поръчката се е свързал с всеки отдел или звено, както и с другите заинтересовани лица, и е използвал техния опит, за да постави първоначалните числа в бюджета, свързани със съгласувания първоначален целеви списък.
- Средата на октомври: На среща с началниците на отделите отговорникът на поръчката заедно с други - според нуждите - колеги усъвършенстват списъка в светлината на първоначалната и по-нататъшната работа по вероятния размер на разходите и съставят проектобюджет, който трябва да се изпрати на финансовия отдел за финансиране (а за да се осъществи това, същевременно протичат и още няколко паралелни работни потока).
- До края на октомври две паралелни дейности трябва да са приключили. На първо място, финансовият отдел е прегледал всички подадени бюджетни заявки и ги е орязал така, както е сметнал за подходящо. На второ място, екипът по обществената поръчка разглежда отнасящото се до покупките съдържание на всички заявени бюджети, за да провери дали могат да се реализират икономии от окрупняване на мащаба им чрез комбиниране на потребностите на различните отдели и звена, на които екипът отправя и съответните препоръки.

- В началото на ноември действителните бюджети добиват окончателен вид и до средата на ноември от управителния орган на възложителя се иска да одобри бюджета. След като това стане, екипът по обществената поръчка и заинтересованите лица могат да започнат ранното планиране на покупките за идващия месец януари.

Гореописаният процес понякога е хаотичен и тече с бързо темпо, а в някои случаи той дори се прищипва, но всички ангажирани с него са съгласни, че си е струвало да му отдадат времето и енергията си.

Вашият възлагащ орган може да има различна бюджетна календарна година, а може и да има дори различен график и програма. Нагодете графика, описан по-горе така, както подхожда на собствените ви нужди, и ангажирайте всички нужни ви колеги, които могат да допринесат за подготовката на годишния график на обществените поръчки.

Предимства на процеса на планиране на обществените поръчки

Предимствата на процеса на планиране на обществените поръчки са следните:

- Изграждат се връзки между заинтересованите лица, финансовия отдел и екипа по обществените поръчки от най-ранния момент, в който се предвижда провеждането на тръжна процедура и възлагането на обществена поръчка. След това отговорниците по обществени поръчки са нащрек за всяко късче информация, свързана с потенциалните потребности и изисквания в рамките на ведомството.
- Осъществяват се икономии от мащаб като се обединяват потребностите на различните отдели и звена на възложителя.
- Не настъпват изненади, когато окончателните потребности се появят и изискванията трябва да се формулират в следващите месеци от годината.
- Изискванията могат да се разсрочат до края на годината за икономическите оператори, които могат да се явят на тръжната процедура. Това разсрочване им дава възможност да си осигурят по-добри сделки.
- Всеки може да планира и насочва ресурсите си за следващата година по по-резултатен начин.
- Могат да се публикуват периодични индикативни обяви въз основа на графика за обществените поръчки (те не са задължителни, но могат да спомогнат за повишаване на конкуренцията, защото предварително ще предупреждават икономическите оператори за нови благоприятни възможности за делови ангажименти).
- Сътрудничеството с други възложители е по-плодотворно.

- Графикът за обществените поръчки е свързан със стратегическия план на възложителя.

Последствия при отказ да се извърши планирането на обществените поръчки

Ако не се предприеме такъв процес на планиране, това ще означава, че:

- Заинтересованите лица, финансовият отдел и екипът, работещ по обществените поръчки, ще работят изолирано един от друг и без да познават нуждите на останалите.
- Заявките с потребностите, получавани от екипа по обществени поръчки, ще са изненади, за които не е било възможно да се предприеме никакво предварително планиране.
- Отговорниците на обществени поръчки биха пропуснали информацията за потенциалните потребности, тъй като те не биха могли да знаят, че такива съществуват.
- Ще се пропусне възможността за постигане на икономии от мащаб (т.е. от покупки на едро), тъй като потребностите и заявките на различните отдели и звена ще се обработват поотделно.
- Потребностите и изискванията няма да са разсрочени до края на годината за потенциалните икономически оператори и така ще се изгуби възможността за сключване на по-изгодни сделки.
- Ще е трудно да се състави график на ресурсите.
- Периодичните индикативни обяви няма да се публикуват толкова лесно.
- Сътрудничеството с други възложители ще е по-трудно, тъй като ще се стесни погледа върху бъдещите нужди.
- Графикът за обществените поръчки няма да може да се обвърже със стратегическия план на възложителя.

Бележка за добрите практики – бюджетите на заинтересованите лица

При един случай във възлагащия орган, спомената в примера по-горе, едно високопоставено заинтересовано лице, което с поведението си често създаваше пречки, на заседанието през септември отказа да сподели информация за бюджета за своята обществена поръчка. „Прекалено поверително е“, каза той. Специалистът по обществени поръчки, който оглавяваше съответния екип, се обърна към финансовия отдел, получи нужната му информация за бюджета и направи предложения за спестяване на разходи на заседанието през октомври. Последва обсъждане, предложенията за спестяване на разходите бяха приети, а високопоставеното заинтересовано лице бе уволнено два месеца по-късно от ръководителя на възложителя, който така и не успя да разбере на какво се дължи неколегиалното отношение на въпросното заинтересовано лице.

Поуката за занимаващите се с обществени поръчки тук е: бъдете настойчиви и не позволявайте на деструктивни личности да ви объркват, смущават и обиждат.

Първостепенната концепция в областта на обществените поръчки е, че предварителното ранно планиране, съставянето на график за нужните действия и съвместните проекти ще доведат до икономии на средства, до по-икономични и резултатни процеси, а следователно и до по-добро съотношение между качество и цена, когато харчите парите си. Също така, планирането на обществените поръчки свързва стратегията на възложителя както с дейността му в областта на обществените поръчки, така и с различните му индивидуални покупки.

Планиране на обществените поръчки за строително-монтажни и ремонтни дейности

Размерът, рискът, въздействието и общите разходи за строително-монтажните и ремонтните дейности означават, че когато се обявява тръжна процедура за такъв проект специалистите по обществени поръчки трябва да се ангажират с допълнителни дейности. Възможно е също така някои от стъпките, очертани по-долу, да се окажат полезни и при покупката на комплексни услуги и оборудване.

Икономическото досие на проекта

Когато говорим за строително-монтажни и ремонтни дейности, в икономическото досие на проекта трябва да се включи следната информация:

- Рамково очертание на капитала и оперативните бюджети за строителния проект за цялото време на очаквания му жизнен цикъл, които трябва да включват капиталните разходи за строителството и оперативните приходи, нужни за поддръжката на завършения обект,
- Остойностеният количествен размер на ползите, които проектът вероятно ще предоставя на възлагащия орган или на обществото като цяло, през цялото време на съществуването си;
- Как ще се финансира строителната дейност на обекта;
- Оценка на риска по отношение на разходите, времето, експлоатационните качества и производителността, като се изследват вероятността, въздействието и времетраенето или продължителността на риска, ако всеки от изброените рискове бъде реализиран. Подкрепата или помощта на консултанти специалисти може да е полезна тук.
- Рамкова програма за фазата на строителната дейност;
- Посочване на вида на тръжната процедура за възлагане на обществената поръчка, която предстои да се проведе (открита, ограничена, състезателен диалог или процедура с договаряне с предварително публикувана обява за откриване на тръжната процедура);
- Ресурсите, които според изискванията трябва да се вложат от възлагащия орган.

Много от гореизброените точки са взаимосвързани и вероятно ще се наложи лицата, които провеждат обществената поръчка, да балансират между ползите и разходите. Икономическото досие ще е пробният камък за осъществимостта на проекта от гледна точка на разходите, ресурсите и търговските условия, но наред с това вероятно ще са необходими и технически пред-проектни проучвания.

Технически предпроектни проучвания

Може да се наложи извършването на техническо предпроектно проучване, за да се установи дали проектът е осъществим от техническа гледна точка, независимо от

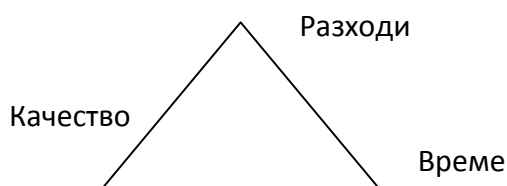
наличието на време, ресурси и бюджети. Един голям град може да желае да построи мост над река в дадена нейна точка, но геоложките проучвания може да разкрият, че земната маса под това място е прекалено заблатена и не може да издържи на строежа на такава структура. Алтернативното решение е, че е възможно да се укрепи структурата, но разходите за допълнително изградените пилони може да провали бюджета, поради което трябва да се потърси друго място за изграждане на моста. Примерните области, в които се използват предпроектни технически проучвания, включват:

- Строителни проекти (на сгради, мостове, летища);
- Проекти за компютърни интегрирани системи (които интегрират нови и съществуващи компоненти на компютърната система);
- Осъвременяване на комплексно оборудване (търсене на нови двигатели за депо от 500 железопътни локомотива);
- Телефония (интегриране на нови телефонни централи със съществуващото оборудване).

Ще е необходимо да се посочат парцелът и теренът, на който сградата или мостът предстои да се строят, както и интериорът на сградите, които предстои да се ремонтират.

„Железният триъгълник“

Специалисти по обществени поръчки с опит в проектите, свързани със строително-монтажни и ремонтни дейности, говорят за концепция, наречена „железният триъгълник“. Трите точки на триъгълника, както показва графиката по-долу, са: разходи, време и качество.



Най-важното съображение зад железния триъгълник е, че промяната в един от компонентите ще повлияе и на останалите, и следователно:

- Опитът да се намалят разходите може да повлияе и снижи качеството на завършения строителен проект.
- Увеличаването на разходите, произтичащо от предпроектното техническо проучване (което е определило например, че основите на сградата задължително трябва да са пет метра вместо три), ще повлияе на разходите. Дори и качеството да не се повлияе, ще са необходими допълнителни разходи и допълнително време за изкопаване на допълнителните два метра.

- Ако времето задължително трябва да се скъси, това може да изисква допълнителни разходи, а намаляването на пространството може да снижи качеството.
- Ако качеството трябва да се повиши или ако трябва да се избегне намаляването на пространството, когато се появява потенциален бюджетен преразход, това съответно ще повлияе и на разходите.

Железният триъгълник е „железен“, защото е трудно да се отмести!

Примери за въздействието на тези фактори върху обществените поръчки за строително-монтажни и ремонтни дейности

По-долу са приведени примери за това как различни аспекти от икономическото досие и от железния триъгълник формират обществената поръчка за изграждане на завод с инсталации за обезсоляване на морска вода:

- Договорен е бюджет за капиталови разходи от 30 милиона евро;
- Бюджетираните експлоатационни разходи възлизат на 1 милион евро годишно;
- Строежът ще отнеме 24 месеца;
- Проектът ще сложи край на недостига на питейна вода и с него ще се избегне необходимостта да се строи язовир и тръбопроводна система за 100 милиона евро;
- Подбрани са промишлени процеси, изпробвани на други места по света;
- Нивото на качеството трябва да е такова, че заводът да просъществува повече от 25 години;
- Договорени са целеви нива на преработка на водата в литри на час;
- Проектът ще се финансира от общинския съвет на града със средства от събираните местни данъци;
- Определено е местоположението на обекта с доказано ниско въздействие върху околната среда;
- Потенциалът за разширение на завода на по-късен етап се счита, че е 20% от определения капацитет;
- Избрана е ограничена тръжна процедура, а в договора допълнително са включени клаузи за предоставяне на материално стимулиране, за да се гарантира своевременната доставка на завършения обект.

Обектът е завършен за 22 месеца.

Забележка: Материалното стимулиране е свързано с допълнителни плащания на икономическите оператори, за да се насърчи предоставянето на по-добра услуга (в този случай – по-ранна дата за предаване на завършения обект) и да се намали

възнаграждението при предоставяне на по-некачествена услуга (в този случай това било предаването на обекта на по-късна дата).

Подробно планиране

При проектите за строително-монтажни и ремонтни дейности е възможно специалистите по обществени поръчки да се ангажират с подробното планиране на тръжната процедура и обекта съвместно с ръководителя на този проект. Има случаи, в които възлагащия орган също назначава свой ръководител на проекта. Тази дейност е свързана с понятия и концепции като например анализ на критичните точки (т.е. аналитична техника, използвана при планиране на сложни работни процедури с открояване на критичната точка на всяка алтернативна система) и използването на диаграмите на Гант (т.е. мрежови графици, където хоризонталната ос представлява времето за изпълнение на проекта, а всяка отделна хоризонтална линия показва обема на извършената работа или произведената продукция за определени отрязъци от време във връзка с планираното количество работа за същите отрязъци от време), за да се планира и наблюдава напредъка, осъществяван при строителството на обекта. Именно тук от специалистите по обществени поръчки се изисква да работят в тясна връзка с ръководителя на проекта или с проектния екип, за да:

- помагат при разработването на подробния план;
- задвижват конкретни подчинени или второстепенни покупки в рамките на плана и в рамките на определените срокове;
- наблюдават напредъка и да осигуряват навременното пристигане на доставките според графика;
- се справят с всички подробни въпроси, свързани с проекта, или с проблемите на икономическите оператори, които доставят различни части от проекта;
- се справят с всички подробни въпроси или проблеми, които могат да възникнат при икономическите оператори във връзка с доставките на различните части от проекта.

Оценка на въздействието върху околната среда

При обществените поръчки за строително-монтажни и ремонтни дейности може да се изисква извършването на оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС).

Бележка относно оценките на въздействието върху околната среда

За някои видове обществени и частни проекти задължително се предприема извършването на оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС). Това задължение не произтича от Директивите, отнасящи се до обществените поръчки, а от Директива 85/337/ЕС (със съответните ѝ изменения и допълнения), наричана още „Директивата за ОВОС“. Когато даден проект попада в категорията проекти, предмет на разпоредбите на Директивата ОВОС, тогава възлагащия орган е длъжна да извърши предварителна ОВОС, така че вече да е получила цялата информация, отнасяща се до проекта, което ѝ дава възможност да взема решенията си, съзнавайки напълно екологичните последици от тях. Видовете проекти, които се засягат от горните разпоредби, са изложени в „Директивата за ОВОС“ и могат да включват например петролни рафинерии, електроцентрали, големи инфраструктурни проекти, както и депа и инсталации за загробване или преработка на отпадъци.

Когато се издаде съответната ОВОС, тя може да повлияе на предмета на договора и/или на клаузите, отнасящи се до експлоатационните характеристики и производителността.

За повече информация, свързана с Директивата ОВОС, посетете: europa.eu/environment/eia

Една ОВОС трябва да включва следните елементи:

- Резюме, преглед и описание на покупката;
- Описание на околната среда на местонахождението на обекта;
- Посочване на обсъжданите алтернативи;
- Описание на въздействието върху околната среда на местонахождението на обсъдените възможности за строителна дейност;
- Предприети стъпки за смекчаване на въздействието върху околната среда;
- Избраната възможност за строителство на обекта.

По-долу ще намерите кратки бележки за всеки от горепосочените елементи.

Резюме, преглед и описание на покупката

Покупката или проектът задължително трябва да се опишат, за да може ясно да се разбере какви са целите им и изгодите от тях. В описанието трябва да се включат:

- Описание на действителния проект и описание на обекта (строителната площадка);
- Разбивка на строителните дейности и ключовите им съставки, напр. строителство, експлоатация, извеждане от експлоатация;

- Списък на всички източници на неблагоприятни последствия за околната среда за всеки един от компонентите;
- Определяне на входящите и изходящите опасности за околната среда, напр. замърсяване на въздуха, шум, хидроложки аспекти.

Описание на околната среда на местонахождението на обекта

Оценката за въздействие върху околната среда трябва да опише всички аспекти на околната среда, които могат да се повлияят от строителните дейности. Това може да включва.

- Местното население;
- Фауната;
- Флората;
- Въздуха;
- Почвата;
- Водата;
- Пейзажа;
- Културното наследство.

Този анализ често се извършва с помощта на местни експерти, напр. ако една вятърна електроцентрала във Великобритания би въздействала върху местната популация от птици, ще се ангажират експерти от Кралското общество за защита на птиците.

Посочване на обсъжданите алтернативи

Тази част от ОВОС трябва да опише алтернативните решения, които са били проучени, и как да се направи опит за минимизиране на вредното въздействие. Примерите тук могат да включват:

- Отклоняване на трасето на пътя;
- Осигуряване на малък подлез под пътя, който жабите могат да използват, за да избегнат опасността да бъдат прегазени;
- Насочване към местен енергиен източник, за да се намали натоварването с вредни въглеродни емисии (въглеродната стъпка);
- Забавяне на строителството, за да не се смути размножителния период на птичата или животинската популация;
- Да не се предприема нищо.

Описание на въздействието върху околната среда на местонахождението на обсъдените възможности за строителна дейност

Тази част от ОВОС трябва да описва въздействието на алтернативните решения, които са били предмет на изследване. Примерите за това може да включват:

- Отклоняването на пътя би избегнало въздействието на проекта върху жабите, но би струвало една допълнителна сума от 3.82 милиона евро.
- Малкият подлез под пътя би струвал 4,500 евро, но 40% от жабите ще продължат да пресичат пътя, а 50% от тях ще бъдат прегазени от колите.
- Горивото от местни източници би струвало с 20% повече, но ще снижи въглеродната стъпка с „х“ тона, тъй като въглищата не са от сибирски източник.
- Проектът ще изразходва допълнителни средства, ако отложи началната си копка до месец юни, но пък това ще даде възможност на редките птици да се размножават нормално.
- Да не се предприема нищо би означавало, че 80% от жабите, които пресичат пътя, ще бъдат смазани от колите, които го използват. До пет години популацията на жабите ще намалее с 90%.

Един от методите, които се използват за превръщане на въздействието върху околната среда в количествено изражение, е Матрицата на Леополд, която определя потенциалното въздействие на строителен проект върху околната среда. Матрицата на Леополд се състои от колонки, които представляват различните дейности на строителния обект, и от редове, представляващи различните екологични фактори, които трябва да се вземат под внимание. Пресечните точки се попълват, за да покажат величината (от -10 до +10) и значимостта (от 1 до 10) на въздействието на всеки вид строителна дейност върху всеки от екологичните фактори.

Предприети стъпки за смекчаване на въздействието върху околната среда

Предходният анализ води до разбирането къде въздействието върху околната среда е най-голямо, за да може след това да се разработят планове с цел:

- да се избегнат негативните въздействия върху околната среда при планирането и извършването на строителните дейности;
- да се работи със икономическите оператори при проектирането на подробностите от строителните дейности, за да се постигне положително екологично въздействие;
- да се избегнат отрицателните въздействия при експлоатацията на завършените строеж и инсталации;
- да се информира широката общественост за действията, които се предприемат във всеки отделен момент;
- да се извлекат поуки, приложими при бъдещи проекти.

Избраната възможност за строителство на обекта

По време на строителните дейности и при последващата експлоатация на построенния обект на обществеността трябва да се предоставя информация за продължаващото и непрекъснато екологично-съобразно управление на обекта и за подобренията

извършени там. Поуките, извлечени по време на строителната дейност, може също така да се разпространят и към други строителни организации и възлагащи органи, които започват строителството на сходни обекти. Предприетите действия по време на строителните дейности на вече завършения обект могат да допринесат и за провеждане на бъдеща научно-изследователска дейност.

Разработване на плана за възлагане на обществена поръчка

1. Планът за възлагане на обществена поръчка, който е представен по-долу със съответните обяснителни бележки към него, не е никакъв предварително зададен, непроменлив и строго фиксиран документ. Вие трябва да го пригледите така, че да отговори на нуждите на вашия възложител и на изискваните доставки, услуги или строителство, които са обект на покупка чрез тръжна процедура.
2. Обичайната грешка, която се допуска, е да се опитвате да използвате един и същи формат на плана при всяка покупка, която правите. Същността на успеха е да разполагате с една и съща матрица на плана, която съдържа най-важните елементи, но която се адаптира така, че да се пригоди към конкретната задача, подлежаща на решаване.
3. Изработването на плана за възлагане на обществена поръчка не е работа за пет минути. Тя изисква време, проучвания и съвместна работа с други хора. Първата задача на отговорника за поръчката е да организира начина, по който планът ще се разработи, и да посочи кой ще бъде ангажиран с изпълнението на тази задача.
4. По този план и планирането, свързано с него, работата трябва да започне веднага след като е определена нуждата от обявяване на обществена поръчка или веднага след като се вземе решение да започне планирането за дадена потребност и изискване, включени в годишния график на обществените поръчки. Тази дейност трябва да започне със стъпка № 2 от цикъла на възлагане на обществени поръчки, а при прости, ясни и лесни за изпълнение изисквания, тя би могла и напълно да приключи още на този етап. Но при големи и сложни обществени поръчки ще е нужно по плана да работят няколко души за по-дълъг период от време и това вероятно ще включва дейностите до точка 9 включително от процеса на възлагане на обществената поръчка (а именно – одобрението). Не съществува нито един правилен или неправилен подход при изпълнение на задачите по планирането.
5. Всяка от кутийките, предназначени за попълване с текст, както и таблиците в плана трябва да се разширяват според текущите нужди. Понякога общата дължина на плана ще надвишава 10 страници. Матрицата е само един работен инструмент, а не усмирителна риза.
6. Планът за възлагане на обществена поръчка е важен документ. В горния край на всяка страница трябва да стои логото на институцията възложител.
7. В таблицата по-долу има номер за всяка кутийка от обобщения план за възлагане на обществена поръчка, а всяка кутийка включва препоръчително съдържание, бележки върху съдържанието и указание за отговорното лице или лицата, които трябва да попълнят съответните кутийки. Тази таблица се основава на начина, по който практикуващите специалисти по обществени поръчки използват подобен вид документи. Ако вие желаете да пригледите кутийките към нуждите на собствената ви институция възложител, имате пълната свобода да направите това.

8. Предполага се, че попълването на този документ ще се извършва от мулти-дисциплинарен екип, който ще се ръководи от отговорник за обществената поръчка.

№	Препоръчителн о съдържание	Бележки върху коментарите	Да се попълни от:
1.	Название на възлагащият орган, название на заявката за обществената поръчка, референтен номер на заявката, име на автора и информация за контакт, дата на плана, № на варианта, бюджет, целева дата за провеждане на тръжната процедура, както и друга основна информация според изискванията на вашия възложител	Този раздел от матрицата се нуждае от адаптиране и вероятна разбивка по под-заглавия. Възможно е също да се включи и таблица, която вярно отразява вашия възложител, названието на отдела ви и начина ви на работа. Информация за бюджета и разходите може да се включи тук, въпреки че действителната информация за разходите може да се получи в резултат на пазарното проучване. Най-важният елемент в този раздел е, че той съдържа цялата необходима основна информация, за да позволи на всеки, който чете този план, да разбере същността на документа, който следва оттук нататък.	Отговорника, който ръководи конкретната обществената поръчка
2.	Тази таблица сочи кои са най-важните заинтересовани лица в тази обществената поръчка и техния отдел или отдели. Тя също включва и място за одобрителен подпис под плана, когато той бъде завършен.	Определянето на заинтересованите лица е важна част от подготовката на плана за обществената поръчка. В тази таблица определените заинтересовани лица включват: ° началниците на отделите, които ще използват заявените покупки на стоки, услуги и дейности, след като те вече са закупени чрез тръжната процедура; ° отговорниците за бюджетния процес; ° началниците на финансово-счетоводните отдели; ° техническите специалисти; ° юрисконсулти и служители от правния отдел. Заинтересованите лица са тези, които вземат решенията и които ще трябва да одобрят плана, след като той е изработен. Те може да подкрепят други хора, които работят за тях за изработване на плана, но тъкмо те подписват документа, с който се дава зелена светлина на	Отговорникът, който ръководи обществената поръчка съвместно с лицата, упоменати в различните раздели на матрицата. Лицата, посочени да подпишат одобрения документ.

		проекта.	
3.	Тази таблица посочва имената на „работещите заинтересовани лица“ по тази обществена поръчка и отдела, в който работят. Терминът „работещите заинтересовани лица“ се отнася до лицата, играещи важна роля при разработването на плана. В плана за тях също така е отредено място да го подпишат, когато той е напълно готов.	Важно е старшите заинтересовани лица от възложителя да са в състояние да разберат кой е ангажиран в подготовката на плана за възлагане на обществената поръчка поради следните основания: 18. Ако те забележат, че конкретно лице или отдел не са включени в изработването на плана, те могат да поискат това лице или отдел да бъдат ангажирани и да подпишат плана преди самите те да са го подписали. 19. Ако поименно посочено лице, ангажирано с изготвянето на плана, не е положило подписа си под документа, висшестоящото лице може да откаже да го подпише, докато ангажираното лице само не се подпише. Редно е на това място да се посочи името на всяко лице, което е поело отговорността да се включи в провеждането на обществената поръчка.	Отговорникът, който ръководи обществената поръчка съвместно с останалите лица. Лицата, посочени да подпишат одобрения документ.

№	Препоръчителн о съдържание	Бележки върху коментарите	Да се попълни от:
4.	Имената на другите лица, с които екипът се консултира.	Тази част на документа може да се използва, за да се покаже, че основният екип, ангажиран със заявката за обществената поръчка, се е консултирал с други колеги от възложителя. Всички външни консултанти или експерти, с които са проведени консултации, също трябва да се отбележат тук.	Отговорникът, който ръководи обществената поръчка съвместно с останалите лица.
5.	Резюме на заявката	На това място в резюме трябва да се посочи изискваните доставки, услуги или строителство, които са предмет на покупката. Резюмето трябва да съдържа достатъчно подробности, за да опише потребностите на възложителя и точно да предаде същината на предстоящата обществена поръчка, но това резюме не бива и да е ненужно дълго. Там, където бюджетът е действителен проблем, това може да се спомене тъкмо на това място.	Техническият специалист – заинтересован о лице и/или останалите членове на екипа
6.	Области, засегнати от заявката за обществена поръчка	Това място в матрицата се използва, за да се посочат имената на лицата от различни области на възложителя, които са засегнати от заявката за обществена поръчка. Този текст трябва да напомня на екипа, работещ по нея, че е нужно да се консултира със служители, работещи в тези области. Лицата, които се подписват в раздел 2, трябва да гарантират, че са проведени консултации с всички засегнати от заявката.	Отговорникът, който ръководи обществената поръчка съвместно с останалите лица.

№	Препоръчителн о съдържание	Бележки върху коментарите	Да се попълни от:
7.	Ограничения	Това е мястото, на което екипът описва ограниченията. Това може да са конкретни технически проблеми или родови понятия като бюджет, време или място. Когато бюджетът е по-малък от този, който трябва да се търси в идеалния случай, това може да се сметне за ограничение и да се включи тук.	Отговорникът, който ръководи обществената поръчка съвместно с останалите лица.
8.	Анализ на пазара	Отговорниците по обществени поръчки трябва да се опитат да установят състоянието на пазара за конкретната си потребност или изискване и да информират за това екипа. Пазарът може да е конкурентно ориентиран или монополистичен, а може да има и подозрения, че пазарът се контролира от картел. Тази информация ще е полезна при планирането на обществената поръчка. Може да се проведе пазарно проучване като за целта се използват най-разнообразни източници. Един от резултатите от пазарното проучване е определянето на вероятните разходи и връзката на тези разходи с бюджета.	Отговорникът, който ръководи обществената поръчка съвместно с останалите лица.
9.	SWOT анализ – анализ на слабите страни, силните страни, благоприятните възможности и опасностите или заплахите – от гледната точка на възложителя	На това място екипът се приканва да определи слабите си страни, силните си страни, благоприятните възможности и опасностите или заплахите, пред които е изправен възложителят при изпълнението на тази обществена поръчка. Силните и слабите страни обикновено са вътрешно присъщи на възложителя, а благоприятните възможности и опасностите или заплахите обикновено произхождат от външната среда. • Силните страни могат да включват факта, че предстои извършването на покупка чрез обществена поръчка, която ще привлече участието на различни икономически оператори. • Слабите страни могат да се отнасят до факта, че размерът на желания бюджет е малък, или до подозрението, че лица от средите на икономическите оператори имат добри контакти с лица от възлагащия орган и са запознати с потребностите ѝ и с предстоящата заявка за тръжна процедура.	Отговорникът, който ръководи обществената поръчка съвместно с останалите лица.

		• Благоприятните възможности могат да включват факта, че понастоящем някои икономически оператори могат да изпитват недостиг на заетост, респективно на поръчки. • Опасностите или заплахите могат да включват оживлението на пазара и непривлекателното естество на заявката за предстоящата поръчка. Бъдете честни, когато попълвате тези подточки, и не се преструвайте, че положението е по-добро от действителното!	
--	--	--	--

№	Препоръчителн о съдържание	Бележки върху коментарите	Да се попълни от:
10.	SWOT анализ – анализ на слабите страни, силните страни, благоприятните възможности и опасностите или заплахите – от гледната точка на икономическия оператор	На това място екипът се приканва да определи слабите страни, силните страни, благоприятните възможности и опасностите или заплахите, пред които са изправени икономическите оператори при подаване на тръжните си оферти за тази обществена поръчка. Силните и слабите страни обикновено са вътрешно присъщи на конкретния икономически оператор, а благоприятните възможности и опасностите или заплахите за него обикновено произхождат от външната среда. • Силните страни могат да включват факта, че екипът на икономическия оператор добре познава възлагащия орган и смята, че разбира начина, по който тя работи. Освен това екипът на икономическия оператор може да е убеден, че е намерил и предлага възможно най-доброто решение, удовлетворяващо потребностите на възложителя. • Слабите страни могат да включват факта, че икономическият оператор нито познава добре възложителя и неговия персонал, нито познава начина му на работа или пък се е провалил при изпълнението на предишна задача, възложена от същия възложител. Освен това е вероятно екипът на икономическия оператор да смята, че не разполага с най-доброто решение, което може да предложи в тази тръжна процедура. • Благоприятните възможности могат да включват факта, че тази поръчка се предлага на конкурентни начала по време, когато други икономически оператори не се състезават за спечелване на предложената дейност. • Опасностите или заплахите могат да включват факта, че няколко конкурента ще се състезават за тази обществена поръчка и че екипът на икономическия оператор задължително трябва да действа разумно при изготвянето на ценовата си оферта за изискваните стоки,	Отговорникът, който ръководи обществената поръчка съвместно с останалите лица.

		услуги или дейности. Бъдете честни, когато попълвате тези подточки, и не се преструвайте, че положението е по-розово от действителното!	
№	Препоръчителн о съдържание	Бележки върху коментарите	Да се попълни от:
11.	Пропуски и празноти в познанията, които трябва да се запълнят, и действията, предприети за запълване им	Това е мястото в матрицата, където лошите специалисти по обществени поръчки ще си помислят, че нищо ново не може да се открие, докато благоразумните специалисти по обществени поръчки ще осъзнаят, че има неща, които те не знаят, но трябва да открият и разберат. Бъдете честни, когато попълвате подточките, които се намират по-долу, и не се преструвайте, че положението е по-добро от действителното! Тези пропуски в познанията може да са станали очевидни още от SWOT анализа на слабите страни, силните страни, благоприятните възможности и опасностите или заплахите, от анализа на пазара или от въпросите, които членовете на екипа задават по време на обсъждането. Типичните пропуски може да включват: • Потребностите, изискванията и приоритетите на заинтересованите лица; • Характеристиките, аспектите и елементите на изискването, а също и възможните варианти на тези изисквания; • Технологиите, свързани с обществената поръчка – възможности за избор и алтернативи; • Пазарните характеристики на доставчиците; • Характеристиката на веригата на доставките и факторите, които влияят върху разходите; • Политиката на ценообразуване на икономическите оператор (която въздейства върху разходите за	Отговорникът, който ръководи обществената поръчка съвместно с останалите лица.

		възложителя); • „Пътните карти” (т.е. плановете и стратегиите) на икономическия оператор; • Сегашните умения способности на икономическия оператор; • Сегашния начин на работа и постиженията на икономическия оператор при изпълнението на сходни поръчки; • Друго (бъдете изобретателни!!). В началото на работата по плана е вероятно да има множество пропуски, но с развитието на плана празнотите трябва да се запълнят. Някои възложители превръщат тази област от плана в отделна задача, като на членовете на екипа се възлагат отговорности и задачи, изпълнението на които в последствие трябва да се превърне в резюмета, включени в документа.	
--	--	---	--

№	Препоръчителн о съдържание	Бележки върху коментарите	Да се попълни от:
12.	Управление на риска	На този етап от процеса на обявяване на обществена поръчка някои възложители на това място в плана включват матрица за управлението на риска. Те определят различните рискове, разработват планове за смекчаване на риска, възлагат отговорности и съставят времеви графици.	Отговорникът, който ръководи обществената поръчка съвместно с останалите лица.
13.	Резултати, постигнати от разработването на плана до тук	Резултатите от разработването на плана до тук могат да представляват ранна версия на критериите за възлагане на договора за обществена поръчка, но на този етап те не трябва да се конкретизират. Жизненоважното действие тук е да се задължи екипа да излезе със становище относно какви ще са ползите от закупуването на нужните стоки, услуги или дейности чрез обществената поръчка. Критериите за възлагане на договора за обществена поръчка е възможно да се включат в окончателния вариант на плана. На това място в плана може да се предложи начина, по който ще се осъществи доставката на обществената поръчка в рамките на железния триъгълник (виж бележките по-долу за повече информация, свързана с „железния триъгълник“).	Отговорникът - ръководител на обществената поръчка съвместно с останалите лица.
14.	Стратегия за постигане на желаните резултатите чрез най-подходящите средства	На това място трябва да се обобщи стратегията, която екипът ще предприеме за осъществяване на обществената поръчка и тактиката, която ще използва, за да стигне до желаните резултати. В изложението на стратегията трябва да се включи: • кои от процедурите за възлагане на обществени поръчки ще се използват, за да се отговори на конкретната потребност – открита, ограничена, състезателна процедура с договаряне, състезателен диалог, процедура партньорство за иновации или някой особен режим за възлагане на обществена поръчка, свързана с получаването на социални и други специфични услуги; • кои от правните инструменти ще се	Отговорникът, който ръководи обществената поръчка съвместно с останалите лица, както и с други лица в съответствие с нуждите.

		използват, като например: рамково споразумение, електронен търг (открит търг), системи за динамично пазаруване, електронни каталози или централен орган, осъществяващ покупката.	
15.	План за действие	На това място трябва точно да се очертаят планираните моменти във времето за провеждане на процедурата за възлагане на обществената поръчка под формата на подробен план, указващ кой ще отговаря за всяка отделна част от плана. Диаграмата на Гант тук би била полезна толкова, колкото и внимателното наблюдение на бюджета и проектния план за строително-монтажни или ремонтни дейности.	Отговорникът, който ръководи обществената поръчка съвместно с останалите лица.

Кои са основните видове състезателни процедури, които са достъпни и могат да се използват от възлагащите органи?

Зачертайте позоваванията на видовете процедури, които не са разрешени от местното законодателство.

Съществуват пет основни състезателни процедури:

- Открита процедура;
- Ограничена процедура;
- Процедура на Състезателен диалог ;
- Състезателна процедура с договаряне;
- Процедура партньорство за иновации.

Първите четири процедури са илюстрирани и представени в табличен вид на следващите страници. Кратко обяснение на процедурата чрез иновативно партньорство, която бе въведена от Директивата през 2014 г., се намира по-нататък в този раздел.

Основните характеристики на петте основни състезателни процедури са следните:

- **Открита процедура:** това е еднофазова състезателна процедура, която преминава само през един единствен етап и която може да се използва при сключване на договори за обществени поръчки на строително-монтажни и ремонтни дейности, доставки и услуги без да е нужно изпълнителят да отговаря на никакви специални условия.
- **Ограничена процедура:** това е двуфазова състезателна процедура, протичаща на два етапа, която може да се използва при сключване на договори за обществени поръчки на строително-монтажни и ремонтни дейности, доставки и услуги без да е нужно изпълнителят да отговаря на никакви специални условия.
- **Процедура на Състезателен диалог:** това е двуфазова състезателна процедура, протичаща на два етапа, която може да се използва при положение, че са изпълнени определени условия. Според Директивата от 2014 г. условията за използване на процедура на състезателен диалог и състезателната процедура с договаряне са едни и същи.
- **Състезателна процедура с договаряне:** това е двуфазова състезателна процедура, която може да се използва при сключване на договори за обществени поръчки на някои строително-монтажни и ремонтни дейности, доставки и услуги след като са изпълнени определени условия. Според Директивата от 2014 г. условията за използване на процедура на състезателен диалог и състезателната процедура договаряне са едни и същи.
- **Процедура партньорство за иновации:** това е двуфазова състезателна процедура, която може да се използва, когато възложителят се нуждае от иновативни изделия, услуги или други видове дейност, които не се предлагат на пазара.

Ключовото разграничение между еднофазовата и двуфазовата процедура е, че при еднофазовата открита процедура икономическите оператори, участващи в тръжната процедура за възлагане на обществена поръчка, подават както информация, предназначена за подбор на квалифициран изпълнител, така и тръжната си оферта едновременно. При двуфазовите процедури икономическите оператори най-напред преминават през етапа на подбор, за който се подава предквалификационна или опознавателна информация, а след това възложителят кани само избраните икономическите оператори да подадат тръжните си оферти или да участват в етапа на състезателен диалог или в провеждането на договаряне.

Съществува и един особен режим за възлагане на обществени поръчки за доставка на социални и други специфични услуги.

20. Договори за обществени поръчки за възлагане на социални или други специфични услуги, вписани в Допълнение XIV на Директивата от 2014 г., могат да се възлагат в съответствие с националните законови разпоредби, които задължително трябва да са съобразени с основните принципи, залегнали в членове 74 до 76 на Директивата от 2014 г.
21. **Конкурсна процедура за възлагане на проектиране:** това е състезателна процедура, при която се използва жури – оценителна комисия, която дава оценка на подадените проекти. Не съществуват подробни изисквания, свързани с броя на етапите, през които преминава оценяването. Тази процедура може да се използва единствено за проектиране на публични строително-монтажни и ремонтни дейности.

Забележка относно добрите практики: Значението на прецизната подготовка преди публикуване на обявата за откриване на тръжна процедура за възлагане на обществена поръчка

Таблиците, представени по-долу, започват с обявата, която бележи официалното начало на процедурата по възлагане на обществена поръчка. Пълноценната подготовка преди публикуването на обявата е от първостепенно значение за успеха на процедурата по възлагане на договор за изпълнение на обществена поръчка. На практика обявата може да се изпрати само след като възлагащият орган вече е предприела и извършила цялата съвкупност от подготвителни дейности. Директивата от 2014 г. въведе изискването всички тръжни документи да са достъпни по електронен път – безплатно – или на датата на публикуване на обявлението за откриване на тръжна процедура, или на датата на изпращане на поканата за потвърждение на интерес (която от двете възможности е по-подходяща в конкретния случай). Цялата документация, свързана с обществената поръчка, трябва да е пълна и изчерпателна.

Забележка относно добрите практики: Задължителни срокове

В подробното изложение, което обхваща всяка от състезателните процедури, съществуват указания за задължителните срокове, които се отнасят до различните етапи на процеса, свързан с всяка обществена поръчка.

Когато се подготвя времеви график за провеждане на тръжната процедура, възлагащият орган задължително трябва да гарантира, че той е съобразен със задължителните срокове.

Задължителните срокове определят минималните времеви граници, които задължително са разрешени за извършването на определен етап от процеса на възлагане на обществена поръчка. Редно е възложителят да използва задължителните срокове като отправна точка във времеви график на тръжната процедура и след това да прецени дали по-удължените срокове не биха били по-подходящи. Сроковете винаги трябва да се основават на естеството, сложността и размера на договора, за да се позволи на икономическия оператор да разполага с достатъчно време да подготви информацията си за предквалификационния и подборния етап, а след това да изготви и своята конкурентоспособна и правилна тръжна оферта.

Четири основни състезателни процедури

Открита процедура

Откритата процедура представлява еднофазов процес. Даден възлагащ орган публикува обява за възможност за сключване на договор за обществена поръчка и след това публикува цялостната тръжна документация, включваща спецификация и договор, за всички икономически оператори, изявили желание за участие в търга. Икономическите оператори подават едновременно както информация за подборния (квалификационен) етап, така и тръжни оферти в отговор на изискванията, посочени в обявата на възложителя. Възможно е възлагащият орган да получи голям брой тръжни оферти – той не може да контролира броя на получаваните от него оферти, но не всички от тези тръжни оферти непременно ще бъдат взети под внимание. Единствено офертите на класираните се подходящи икономически оператори, които са подали изискваните документи и които отговарят на критериите за подбор, ще се превърнат в обект на разглеждане. Тръжните оферти задължително се оценяват според принципа на икономически най-изгодната оферта. Не се разрешават никакви преговори с участниците в тръжната процедура, макар че е възможно възлагащият орган да поиска да разяснения от тях за някои аспекти от получените оферти.

Ограничена процедура

Ограничената процедура представлява двуфазов процес. Възлагащият орган публикува обява за възможност за възлагане на договор за обществена поръчка, а икономическият оператор най-напред предоставя предквалификационна информация за етапа на подбор, която възложителят използва, за да установи дали икономическите оператори имат качествата да изпълнят договора, а след това да подбере сред тях икономически оператори, които ще бъдат поканени да участват в тръжната процедура. На възложителя е позволено да ограничи броя на икономическите оператори, поканени да участват в търга, и за целта той съставя къса листа от избрани икономически оператори. Това означава, че не всички от икономически оператори, които са имали качествата да се класират, трябва да получат покана за участие в тръжната процедура. За избраните или включените в късата листа икономически оператори възложителят публикува покана за участие, придружена от пълния набор тръжни документи, включително спецификация и договор. Това означава, че за разлика от откритата процедура ограничената процедура позволява на възложителя да ограничи броя на тръжните оферти, които ще получи. Тръжните оферти задължително се оценяват въз основа на принципа на икономически най-изгодната оферта. Не се разрешават никакви преговори с участниците в тръжната процедура, макар че е възможно възложителят да поиска разяснения от тях за някои аспекти от получените оферти.

Процедура на Състезателен диалог

Процедурата на Състезателен диалог представлява двуфазов процес. Възлагащият орган публикува обявление за възможност за възлагане на договор за обществена поръчка, а икономическият оператор най-напред предоставя предквалификационна

информация за етапа на подбор, която възложителят използва, за да установи дали икономическите оператори имат качествата да изпълнят договора и да подбере сред тях тези, които ще бъдат поканени да участват в тръжната процедура. На възложителя е позволено да ограничи броя на икономическите оператори, поканени да участват в тръжната процедура, и за целта той съставя къса листа от подбрани икономически оператори. Възложителят отправя покани за участие в тръжната процедура само на икономическите оператори, включени в късата листа, а след това влиза във етапа на състезателен диалог именно с тях. По време на етапа на състезателен диалог с икономическите оператори могат да се обсъждат всички аспекти на проекта, а броят на предложените решения може да се намали като част от този процес. След като възложителят остане удовлетворен, че ще получи предложения, които отговарят на изискванията му, той обявява процедурата на състезателен диалог за приключена и отправя покани за набиране на тръжни оферти. При тази процедура тръжните оферти могат да се оценяват единствено въз основа на най-добро съотношение между цена и качество. Според Директивата от 2014 г. на възложителя изрично е разрешено да преговаря с икономическия оператор участник в търга, който е предложил най-доброто съотношение между цена и качество, за да потвърди финансовите ангажименти или другите първостепенни условия в тръжната оферта, които са предмет на гаранционните клаузи.

Състезателна процедура с договаряне

Състезателната процедура с договаряне е двуфазов процес. Възлагащият орган публикува обява за откриване на процедура за възлагане на договор за обществена поръчка, а икономическият оператор най-напред предоставя предквалификационна информация за етапа на подбор, която възлагащият орган използва, за да установи дали икономическите оператори имат качествата да изпълнят договора и да подбере сред тях тези, които ще бъдат поканени да участват в преговорния етап на тръжната процедура. На възложителя е позволено да ограничи броя на икономическите оператори, поканени да участват в тръжната процедура, и за целта той съставя къса листа от подбрани икономически оператори. Възложителят изпраща покана за участие в преговорите само на икономическите оператори, включени в късата листа. Той получава първоначални предложения и след това започва преговори със икономическите оператори от късата листа във връзка с тези предложения. Тръжните оферти задължително се оценяват въз основа на принципа на икономически най-изгодната оферта.

Процедура партньорство за иновации

Процедурата партньорство за иновации е двуфазов процес. Възлагащият орган публикува обявление за възможност за възлагане на договор за обществена поръчка. Икономическите оператори предоставят информация, която се използва от възложителя, за да установи дали икономическите оператори са подходящи от гледна точка на квалификацията си да участват в процеса партньорство за иновации. На възложителя е позволено да ограничи броя на икономическите оператори, които той кани да участват в тръжната процедура, и за целта да състави къса листа от подбрани икономически оператори или пък да покани само един икономически оператор за

участие в партньорство за иновации. Правилата за провеждане на преговорния етап при партньорство за иновации са гъвкави и следователно начинът, по който се провежда процедурата може да е разнообразен и да варира значително. Основополагащият принцип е, че процедурата се провежда на последователни етапи, които задължително се структурират в последователност от стъпки в процеса на научно-изследователската и иновационна дейност, която може да включва изработка на изделия, предоставяне на услуги или изпълнение на строително-ремонтни и други дейности. По време на партньорството за иновации с икономическите оператори могат да се разискват всички аспекти на проекта, а броят на решенията може да се намали като част от този процес. Възможно е възложителят да закупи окончателния продукт, услуга, дейност или построен обект, разработени чрез партньорство за иновации, но той не е задължен да постъпи така. При тази процедура договори могат да се възложат единствено въз основа на най-доброто съотношение между качество и цена.

Кога може да се използва всяка от основните състезателни процедури?

Член 26 от Директивата от 2014 г. обхваща обстоятелствата, при които могат да се използват основните състезателни процедури.

Открита и ограничена процедури: Възложителят е свободен да направи собствен избор между откритата и ограничената тръжна процедура. Не съществуват правни основания, отнасящи се до обстоятелствата, при които всяка една от тези две процедури може да се използва, а от възложителя не се изисква да предпочете едната процедура пред другата и следователно той има пълната свобода да избира между тях.

Коментар

Открита или ограничена? Как да изберем коя от процедурите да приложим

Като част от процеса на планиране, когато се обявява откриването на процедура за възлагане на обществена поръчка, възложителят трябва внимателно да обсъди коя от процедурите е най-подходяща за конкретната обществена поръчка. В болшинството случаи това ще е избор между открита и ограничена процедура.

При по сложните обществени поръчки възложителят вероятно ще трябва да обсъди дали е възможно да използва процедурата на състезателен диалог или процедурата с договаряне с предварително публикуване на обява за сключване на договор за възлагане на обществена поръчка. При специализираните обществени поръчки, другите процедури, описани по-нататък в този раздел, вероятно ще са по-подходящи.

Предимства на откритата процедура: Откритата процедура предоставя максимално възможната степен на състезателна конкуренция. Тя също така е и най-прозрачната процедура, тъй като при нея не съществува лично усмотрение при подбора на изпълнители. Корупционният потенциал за фаворизиране на определен икономически оператор е по-нисък. Общо взето тук договарянето между участващите икономически оператори е по-малко вероятно. Освен това и задължителните срокове при тази процедура са по-кратки, отколкото тези, предвиждани при ограничената процедура.

Недостатъци на откритата процедура: Когато се използва открита процедура, общите разходи за възложителя може да са високи, тъй като той трябва да разпрати пълния набор от тръжни документи до всички икономически оператори, заявил своето участие (макар че тези разходи могат значително да се снижат, ако цялостната документация е достъпна по електронен път). Възложителят вероятно ще трябва да оцени множество заявки за участие, ако интерес към процедурата са проявили голям брой икономически оператори, а това ще е както скъпоструващо, така и времеемко. Освен това икономическите оператори вероятно ще са по-малко ентусиазирани да участват в откритата процедура, ако договорът е по-сложен, а поради тази особеност тръжните документи не подлежат на рутинна подготовка и изискват много повече усилия, време и средства за изготвянето им. Разходите на участниците за подготовка на пълната документация при такава тръжна процедура може да ги обезкуражи и възпре да участват поради факта, че вероятността за успех е по-малка поради високото ниво на конкуренцията.

Предимства на ограничената процедура: Като се ограничава броят на икономическите оператори, участващи в етапа на тръжната процедура, разходите на възложителя може да се снижат, а времето за оценка на подадените тръжни оферти може да се намали в сравнение с откритата процедура. Ограничението в броя на участващите в търга оференти може да спомогне да се избегнат ненужните разходи, свързани с икономическите оператори, които не са подходящи да участват в тази процедура. Това също така може да доведе до привличането на по-заинтересовани икономически оператори, които подават по-качествени тръжни оферти, с което улесняват осъществяването на по-резултатната конкуренция.

Недостатъци на ограничената процедура: При използването на тази процедура съществува по-висок корупционен потенциал поради по-високата степен на прибягване до вземане на решения по лично усмотрение, а възможността за тайно договаряне също може да е по-висока. Задължителните срокове също така са по-дълги, отколкото предвижданите при откритата процедура.

Добри практики

Общо взето откритата процедура е по-подходяща да се използва при рутинни, прости, и ясни обществени поръчки за покупки от стоков характер.

Ограничената процедура също така може да се използва и за рутинни, прости, и ясни поръчки за покупки от стоков характер, когато възложителят смята, че могат да се получат облаги от ограничаването на броя на участниците в тръжната процедура. Ограничената процедура е особено подходяща за по-сложни обществени поръчки и за покупки на изделия и услуги извън рутинните.

Когато определя коя от процедурите да използва, възложителят трябва да претегли и прецени голям брой фактори, включително: разходите по провеждане на процедурата, изгодите от едно пълноценно и открито състезание, предимствата при прибягване към ограничена конкуренция, както и вероятния риск от възникване на корупционен натиск и/или сговаряне между участниците в процедурата.

Състезателен диалог и състезателна процедура с договаряне: Състезателният диалог и състезателната процедура с договаряне могат да се използват само когато се отговаря на специфични условия. Тези условия са изложени в член 26 от Директивата по отношение на процедурата на състезателен диалог и състезателната процедура с договаряне, като и за двете процедури се прилагат едни и същи условия. В Директивата не съществуват правни разпоредби, които да изискват от възложителя да използва една от тези две процедури като предпочитана пред другата.

Както е посочено в предходния параграф, условията в Директивата от 2014 г. за използването на състезателен диалог и състезателната процедура с договаряне са идентични [Чл. 26(4)]. Според подробното описание в текста на съображение 42, тези условия са предназначени да са по-обхватни от тези в Директивата от 2004 г. В резюме тези условия са следните:

- На нуждите на възложителя не може да се отговори без адаптирането на бързи и непосредствено достъпни решения.
- Дейностите, доставките или услугите, за които се обявява обществената поръчка, включват проект или иновативни решения.
- Договорът не може да се възложи без предварителни преговори поради специфичните обстоятелства, свързани с естеството, сложността или правната и финансова конструкция на поръчката или поради рисковете, свързани с нея.
- Техническите спецификации не могат да се изработят с достатъчна прецизност само с позоваване на определени стандарти или други технически спецификации.
- По време на открита или ограничена процедура са били подадени само нередовни или неприемливи тръжни оферти.

Примери за нередовни или неприемливи тръжни оферти са посочени в член 26 (4)(б) на директивата от 2014 г. Това са тръжни оферти, които не съответстват на тръжната документация, оферти, получени след крайния срок, оферти, в които има доказателства за тайно договаряне или корупция, оферти, цената в които изглежда необичайно ниска според възложителя, оферти, подадени от участници в търга, които нямат необходимата квалификация или правоспособност, или оферти, чиято цена надхвърля бюджета на възложителя такъв, какъвто е бил определен и документиран преди започването на процедурата за обявяване на обществената поръчка.

Текстът на съображението продължава с по-подробното изследване на четирите основни състезателни процедури: (1) откритата процедура, (2) ограничената процедура, (3) процедурата на състезателен диалог и (4) състезателната процедура с договаряне. Кратко обяснение на петата състезателна процедура – тази чрез партньорство за иновации, въведена от Директивата от 2014 г., е представено по-нататък в този раздел.

Открита процедура

Публикуване на обяви и заявки за участие в процедура за възлагане на обществена поръчка	Публикуването на обяви в началото на процедурата за сключване на конкретен договор за изпълнение на обществена поръчка бележи официалното начало процеса на договаряне на обществената поръчка. Възлагащият орган задължително използва стандартен формуляр на обява за сключване на договор за възлагане на обществена поръчка и изпраща обявата до <i>Официалния вестник на Европейския съюз</i> в съответствие с процедурите, залегнали в Директивата от 2014 г. Главната цел на Директивата от 2014 г. е да гарантира достъпността на възможностите за сключване на договор. Достъпността може да се окаже под заплаха, ако възложителите определят много кратки срокове за получаване на отговор чрез заявка. Ето защо посочените минимални срокове за получаване на отговор в членове от 46 до 48 на Директивата изясняват, че договарящите се институции трябва задължително да вземат предвид сложността на договора и времето, необходимото на икономическите оператори да реагират със съответен отговор. Независимо от това, за да се повиши ефективността, Директивата от 2014 г. въвежда по-кратки минимални задължителни срокове за получаване на офертите. Сроктът е 35 дни от датата на изпращане на обявата за възлагане на договор за обществена поръчка до <i>Официалния вестник на Европейския съюз</i>. Този 35-дневен минимален срок може да се намали при следните обстоятелства: • До минимум 15 дни, когато подходящо предварително известие (ППИ) вече е било публикувано и което (а) включва цялата изискуема информация за стандартен формуляр на обява за сключване на договор, доколкото тази информация е била налична по времето, когато ППИ вече е било изпратено за публикуване и (б) тази информация се изпраща не по-малко от 35 дни и не повече от 12 месеца преди датата, на която реално се изпраща обявата за сключване на договор. • До минимум 15 дни от датата на изпращане на обявата за сключване на договор в случай на спешност. Според Директивата от 2014 г. възможно е възложителят да използва за първи път ускорена открита процедура при обстоятелства на спешност [разяснителна бележка 46 и член 27 (3)]. • До минимум 15 дни ако документите са достъпни по електронен път.
---	--

	Член 53 изисква от възложителите да осигурят чрез електронни средства „пълен, пряк и безплатен достъп до тръжните документи“ от датата на публикуване на обявата. Когато такъв достъп не може да се осигури, минималните срокове за подаване на тръжните оферти при открита процедура задължително се увеличава с пет дни. Това увеличение не се прилага в случаите, когато сроковете са били съкратени поради надлежно обосновани спешни обстоятелства (член 25 (3)).
Публикуване на тръжната документация	Коментар: Тръжната документация, която се предоставя на икономическите оператори често включва следните документи: инструкциите към участниците в тръжната процедура, спецификацията и останалите подкрепящи документи, заедно с документите, свързани с договора и поканата за подаване на тръжна оферта. В случай, че спецификацията и допълнителните документи не са достъпни по електронен път на датата на публикуване на обявата, тогава те трябва да се изпратят на икономическите оператори в рамките на шест дни от получаване на заявките им за участие, ако тези заявки са подадени доста по-рано от датата, определена за подаване на тръжната оферта [член 53(2)]. Когато спецификацията и допълнителните документи не са достъпни по електронен път в рамките на шест-дневния срок или когато тръжните оферти могат да се изготвят само след посещение на обекта или след проверка на място, тогава срокът за получаване на тръжните оферти трябва да се удължи, така че заинтересованите икономически оператори да могат да получат цялата им нужна информация за изготвяне на тръжните оферти (член 47).
Подаване на тръжните оферти	Икономическите оператори връщат всички изцяло попълнени документи и формуляри до определената дата.
Оценка на компетентността за участие и тръжни оферти	Информацията, получена от участниците в тръжната процедура, се подлага на оценка. Най-напред, информацията, свързана с подбора, се оценява въз основа на набор от критерии за подбор, за да се прецени дали икономическите оператори са достатъчно квалифицирани да изпълнят договора. След това се оценява тръжната информация въз основа на най-изгодната от икономическа гледна точка оферта, както това е преформулирано в Директивата от 2014 г., като се използват предварително разкрити критерии за възлагане на договор и таблица с критериите за претегляне на отделните елементи.

Възлагане на договора за изпълнение на обществена поръчка	Когато процесът на оценяването доведе до решение за възлагане на договор на спечелилия търга икономически оператори, решението се обявява в съответствие със задължителните изисквания, включително и в съответствие със задължителния период на мълчание. Член 50 изисква съобщението за възлагане на договора за изпълнение на обществената поръчка да се изпрати в рамките на 30 дни от вземане на решението за възлагане на договора.
---	--

Ограничена процедура

Публикуване на обяви и заявки за участие в процедура за възлагане на обществена поръчка	Публикуването на обява в началото на процедура по възлагане на специфичен договор за обществена поръчка бележи официалното начало на тръжния процес. Възлагащият орган е длъжен да използва стандартен формуляр на обява за сключване на договор за възлагане на обществена поръчка и да го изпрати до <i>Официалния вестник на Европейския съюз</i> в съответствие с процедурите, залегнали в Директивата от 2014 г. От икономическите оператори, които желаят да участват в този процес и да подадат тръжна оферта, се изисква да информират за това възложителя посредством заявка за участие. Основна цел на Директивата от 2014 г. е да се гарантира достъпността до тези благоприятни възможности за сключване на договор. Достъпността може да бъде изложена на риск, ако възложителят определи много кратки срокове за получаване на отговор. Сроктът за получаване на заявки за участие остава 30 дни (член 29) както и досега. Член 45 изяснява, че възложителите трябва да вземат предвид сложността на договора и времето, необходимо на икономическите оператори да изпратят отговора си. В спешни случаи 30-дневният период за получаване на заявки за участие може да се намали до минимум 15 дни.
Предварителен подбор за притежавана квалификация	
Подбор	Икономическите оператори предоставят на възложителя информация за етапа на подбор, така както се изисква в обявата. Възложителят може да предпочете да използва предквалификационен въпросник (ПКВ), за да изиска нужната информация за етапа на подбор. Възложителят оценява изпратената информация за етапа на подбор чрез набор от подборни критерии, за да определи кои от икономическите оператори са квалифицирани и компетентни да изпълнят договора, а след това е възможно сред тях да подбере ограничен брой икономически оператори - изпълнители. Възложителят е длъжен да покани най-малко петима икономически оператора да подадат тръжни оферти в случай, че

	има петима кандидати с подходящата квалификация [член 65(2)]. Броят на икономическите оператори, поканени да участва в тръжната процедура, трябва да е достатъчен, за да се гарантира наличието на истинска конкуренция и поради това при определени обстоятелства броят от петима кандидати може да се окаже недостатъчен.
Изпращане на тръжните документи	Възложителят изпраща покана за участие в тръжната процедура на избраните икономически оператори. Ограничена процедура без предквалификационен въпросник (ПКВ): Задължителен 30-дневен срок се прилага за периода от изпращането на поканата за участие в тръжната процедура до връщането на тръжните оферти (член 29). Ограничена процедура с публикуването на стандартен предквалификационен въпросник (ПКВ): Когато възложителят публикува подходяща предварителна информационна обява с ПКВ, 30-дневният период може значително да се съкрати до 10 дни. Срокът може да се съкрати само ако: (а) цялата необходима информация е била включена в ПКВ и (б) ПКВ е бил изпратен за публикуване между 35 дни и 12 месеца преди изпращането на обявата за провеждане на тръжната процедура. В случай на спешност срокът за получаване на тръжните оферти може да се намали от 30-дневен до минимум 10 дни. Ако е осигурен достъп до документите в електронен формат, срокът за получаване на тръжните оферти може да се съкрати до 25 дни. Член 53 от Директивата от 2014 г. изисква от възложителите да гарантират „пълна, пряка и безплатна достъп до тръжните документи“ посредством електронни средства. Когато такъв достъп не може да се осигури, минималният срок за подаване на тръжните документи задължително се увеличава с пет дни. Това увеличение не се прилага, когато сроковете са съкратени поради надлежно обоснована ситуация на спешност [член 26(6)]. Съгласно член 54 поканата за участие в тръжната процедура задължително се изпраща в писмен вид и се адресира едновременно до всички избрани кандидати. Поканата задължително включва най-малко: • позоваване на публикуваната обява за участие в тръжна процедура и сключване на договор за възлагане на обществена поръчка ; • крайният срок за получаване на тръжните оферти; • адресът, на който трябва да се изпратят тръжните оферти;

	• езикът, на който трябва да се напишат тръжните оферти; • изброяване на всички придружаващи документи, които трябва да се предоставят в подкрепа на декларациите, нужни за подборния етап, или като допълнение към тази информация; • начина на претегляне на критериите за възлагане на договор (и на практика също така и самите критерии) или – там, където е подходящо – скалата с намаляващите по значимост и тежест критерии, ако те не са били включени в обявата за провеждане на тръжната процедура или в спецификацията (макар че е белег на добра практика да се повтори информацията, съдържаща се в обявата за провеждане на тази тръжна процедура или в спецификацията, която я придружава); • копие от спецификацията или спецификациите плюс всички подкрепящи допълнителни документи или указание за електронния адрес, на който тези документи са достъпни по електронен път.
Подаване на тръжните оферти	Икономическите оператори подават тръжните си оферти в рамките на определените срокове и във формата, определен им от възложителя. Коментар: Тръжните документи, изпратени на икономическите оператори често включват: спецификацията и допълнителните документи заедно с документите, свързани с договора, плюс молба-заявка, с която се изисква от икономическия оператор да изпрати информация за квалификацията си, както и заявката за участие в тръжната процедура заедно с подаването на тръжната оферта. Когато спецификацията и допълнителните документи не са достъпни по електронен път на датата на публикуването на обявата за провеждане на тръжна процедура, то те задължително се изпращат на икономическите оператори в рамките на шест дни от датата на получаването на заявката за участие в търга, при положение, че тази заявка е била изпратена в достатъчно дълъг срок преди датата за подаване на тръжните оферти [член 53(2)]. Когато спецификацията и допълнителните документи не са изпратени в рамките на шестдневния срок или когато тръжните оферти могат да се изготвят само след посещение на обекта или след инспекция на място, тогава срокът за получаване на тръжните оферти задължително се удължава, така че всички заинтересовани икономически оператори, поканени за участие в търга, да могат да се запознаят с цялата нужна им информация за изготвяне на тръжните им оферти (член 47).

Оценяване на тръжните оферти	Възложителят оценява тръжните оферти въз основа на най-изгодната от икономическа гледна точка оферта, така както тази разпоредбата е повторно дефинирана в Директивата от 2014 г., като за целта се използват предварително огласени критерии и тяхното претегляне по важност.
Възлагане на договора за изпълнение на обществена поръчка	Когато процесът на оценяването доведе до решение за възлагане на договор на най-успешно представилия се икономически оператор, известието за решението му се изпраща в съответствие със задължителните изисквания, включително и в съответствие със задължителния период на мълчание. Член 50 изисква известието за възлагане на договор да се изпрати в рамките на 30 дни от приключването на тръжната процедура.

Процедура на състезателен диалог

Публикуване на обяви и заявки за участие в процедура за възлагане на обществена поръчка	Публикуването на обява в началото на процедура по възлагане на специфичен договор за обществена поръчка бележи официалното начало на тръжния процес. Възлагащият орган е длъжен да използва стандартен формуляр на обява за сключване на договор и да изпрати обявата до <i>Официалния вестник на Европейския съюз</i> в съответствие с процедурите, залегнали в Директивата от 2014 г. От икономическите оператори, които желаят да участват в този процес и да подадат тръжна оферта, се изисква да информират за това възложителя посредством подаване на заявка за участие. Основна цел на Директивата от 2014 г. е да се гарантира достъпността до тези благоприятни възможности за сключване на договор. Достъпността може да бъде изложена на риск, ако възложителят определи много кратки срокове за получаване на отговор. Сроктът за получаване на заявки за участие остава 30 дни (член 29). Член 45 изяснява, че възложителите трябва да вземат предвид сложността на договора и времето, необходимо на икономическите оператори да отговорят. В спешни случаи 30-дневният период за получаване на заявки за участие може да се намали до минимум 15 дни.
Предварителен подбор за притежавана квалификация	
Подбор	Икономическите оператори предоставят на възложителя нужната информация за етапа на подбор, така както се изисква в обявата. Възложителят може да предпочете да използва предквалификационен въпросник (ПКВ), за да изиска нужната информация за етапа на подбор. Възложителят оценява изпратената информация за етапа на подбор чрез набор от подборни критерии, за да определи кои са икономическите оператори, квалифицирани да изпълнят договора, а след това сред тях подбира ограничен брой икономически оператори - изпълнители. Възложителят е длъжен да покани най-малко трима икономически оператора да подадат тръжни оферти в случай, че има трима кандидати с подходящата квалификация [член 65(2)].

	При всеки диалог броят на икономическите оператори, поканени да участва в тръжната процедура, трябва да е достатъчен, за да се гарантира наличието на истинска конкуренция, а това може да наложи за участие да се поканят повече от трима кандидати.
Изпращане на покана за участие в етапа на състезателен диалог	Възложителят изпраща покана за участие в състезателен диалог и предоставя свързаните с това документи на подбраните икономически оператори. Не съществуват задължителни срокове за периода от изпращането на поканата за участие в диалога до изпращането на тръжните оферти на участниците. Според член 54 поканата за изпращане на тръжна оферта задължително се прави в писмен вид и се разпраща едновременно на всички подбрани кандидати. Поканата задължително включва поне следните елементи: • позоваване на публикуваната обява за провеждане на тръжна процедура за възлагана на договор за изпълнение на обществена поръчка; • позоваване на всички възможни придружаващи документи, които трябва да се представят в подкрепа на декларациите по време на подборния етап или в подкрепа на предоставената информация; • начина на претегляне на критериите за възлагане на договор (и на практика също така и самите критерии) или – там, където е подходящо – скалата с намаляващите по значимост и тежест критерии, ако те не са били включени в обявата за провеждане на тръжната процедура или в спецификацията (макар че е белег на добра практика да се повтори информацията, съдържаща се в поканата за участие в тръжната процедура или в придружаващата я спецификация); • копие от спецификацията или от описателния документ, както и всички останали подкрепящи документи или указание за електронния адрес, на който тези документи са достъпни по електронен път.
Етап на състезателния диалог и покана за предоставяне на тръжна оферта	Възложителят може да обсъжда с икономическите оператори всички аспекти на предлаганите решения. Броят на решенията може да се намали по време на този етап. След като възложителят остане доволен от факта, че ще получи подходящи тръжни оферти, той официално обявява етапът на диалога за приключен и изпраща покани за представяне на тръжни оферти.

	Член 30 не съдържа подробни правила за начина, по който възложителят трябва да проведе етапа на състезателен диалог, но в него се съдържа разпоредба, че по време на този етап възложителят може да обсъжда или едно, или множество решения с участниците в тръжната процедура и да намали броя на тези решения (и по този начин да намали и броя на участниците в процедурата). Възложителят носи отговорност за решението си как трябва да се проведе етапа на състезателния диалог като гарантира, че процесът се провежда по начин, съответстващ на общоприетото право и принципите, залегнали в Договорите на Европейския съюз, гарантирайки в частност, че процесът ще е открит, справедлив и прозрачен, в който всички участници се третират равноправно. Изложените по-долу специфични изисквания се отнасят конкретно до етапа на състезателен диалог. Възложителите са длъжни: • да гарантират равноправно отношение към участниците и в частност да не предоставят информация по дискриминационен начин; • да не разкриват споделените решения; • да предоставят предварително критериите за възлагане на договор, начина на претегляне на отделните критерии или реда на тяхната значимост, като ги включат или в обявата за предстоящата тръжна процедура или в описателните документи. Етапът на състезателен диалог задължително продължава до момента, в който възложителят открие решение или решения, които са в състояние да отговорят на нуждите ѝ. Поканата за предоставяне на тръжна оферта задължително се изготвя в писмена форма и задължително трябва да включва най-малкото: • крайния срок за получаване на тръжните оферти; • адреса, на който тръжните оферти задължително трябва да се изпратят; • езика, на който трябва да се представи тръжната оферта.
Изпращане на тръжните оферти	Икономическите оператори изпращат тръжните си оферти в рамките на определените срокове и във формата, определена от възложителя.
Оценяване на	Възложителят оценява тръжните оферти въз основа на най-

тръжните оферти	изгодната от икономическа гледна точка оферта, така както тази разпоредбата е повторно дефинирана в Директивата от 2014 г. След приключване на етапа на състезателен диалог, съществуват ограничения за провеждане на по-нататъшно обсъждане с участниците в тръжната процедура, но е възможно окончателните тръжни оферти да бъдат изяснявани, прецизирани и оптимизирани по молба на възложителя.
Възлагане на договора за изпълнение на обществена поръчка	Когато процесът на оценяването доведе до решение за възлагане на договор на най-успешно представилия се икономически оператор, известието за решението му се изпраща в съответствие със задължителните изисквания, включително и в съответствие със задължителния период на мълчание. Член 50 изисква известието за възлагане на договор да се изпрати в рамките на 30 дни от приключването на тръжната процедура.

Коментар относно процедурата на състезателен диалог

Процедурата на състезателен диалог е относително нова тръжна процедура, която за първи път бе въведена в Директива 2004/18/ЕС, за да се отговори на конкретните нужди на такива проекти като частни финансови инициативи (ЧФИ), публично-частни партньорства (ПЧП) и други проекти, при които съществуват сложни изисквания.

Процедурата чрез състезателен диалог бе въведена в отговор на практическите проблеми, с които се сблъскваха възлагащите органи, когато обявяваха тръжни процедури за възлагане на обществени поръчки по такива проекти. В някои страни от Европейския съюз диалогът се смяташе за необходима и основна част от този процес, за да се гарантира постигането на възможно най-добър резултат. Съществуваше усещането, че откритата и ограничената процедури са прекалено ограничаващи, тъй като не позволяват да се водят преговори с участниците в тръжната процедура. Но съществуваша и опасения, че процедурата с договаряне, която се използваше рутинно при големите обществени поръчки в някои страни, позволява прекалено голямо пространство за водене на неограничени преговори и създава потенциал за неподходящи практики и несправедливо третиране на участниците.

Беше общоприето, че тази ситуация е неудовлетворителна и започна продължителен дебат относно как най-добре може да се отговори на изискванията на сложните проекти. Резултатът от продължителните преговори бе включването в Директивата на нова и допълнителна процедура – тази на състезателен диалог, която кодифицира някои от елементите на преговорите, позволявайки да се провеждат обсъждания с икономическите оператори. Целта е да се осигури метод на възлагане на обществени поръчки, който балансира между комерсиалната нужда от гъвкавост и преговорен процес, даващ възможност да се разработят едно или повече решения съвместно с участниците в тръжната процедура от една страна, и нуждата от изпълнението на обществена поръчка, която гарантира прозрачен състезателен процес, в който всички участници се третират равноправно, от друга страна.

Във фазата на консултациите, водещи до подготовката на Директивата от 2014 г., според текста на подробното разяснение в съображение 42 се постига „осъзнаването на голямата необходимост, изпитвана от възложителите, да притежават допълнителната гъвкавост да изберат процедура за възлагане на обществени поръчки, която им дава възможност да преговарят”. В разяснението се обяснява, че „по отношение на стойността на договорите, използването на състезателен диалог значително се е увеличило през последните години. То доказва, че е полезно в случаи, в които възложителите не са в състояние да дефинират способите, чрез които могат да отговорят на нуждите си, или да преценят какво може да предложи пазарът по отношение на нужните им технически, финансови или правни решения. Такава ситуация може да възникне особено при иновативните проекти, при въвеждането на големи интегрирани проекти от транспортната инфраструктура, при големи компютърни мрежи или проекти, свързани със сложно и структурирано финансиране.” По този начин използването на тръжни процедури с договаряне или диалог бе положително насърчено.

Състезателна процедура с договаряне

Бележка за състезателна процедура с договаряне, при която тръжната процедура за възлагане на обществена поръчка, проведена преди това, се е провалила:

Процедурата, описана в таблицата по-долу се отнася до случаи и обстоятелства, при които се използва състезателна процедура с договаряне, при която преди това не е имало състезателен процес. Когато е бил проведен предишен състезателен процес, който се е провалил поради нередовни или неприемливи тръжни оферти, не се изисква нов процес на подбор на участници-оференти. Изисква се обява за тръжна процедура, но тази обява само съобщава на икономическите оператори факта, че ще се провеждат преговори. Не се канят нови икономически оператори за участие в тръжния процес, който ще последва. Не се изразява интерес за участие и не се стига до етап на подбор.

Локализация: Там, където местното законодателство разграничава понятията „нередовни“ и „неприемливи“ тръжни оферти и в частност там, където резултати са различни, тази бележка ще трябва да се разшири, за да се отразят местните обстоятелства.

Член 26(4)б от Директивата потвърждава, че на даден възложител е позволено да публикува обява за провеждане на тръжна процедура и след това да влезе в преговори с участниците в търга, които са представили тръжни оферти в предишна открита или ограничена процедура или в тръжна процедура чрез състезателен диалог. Тези преговори трябва задължително да включват всички досегашни участници в тръжната процедура и единствено тях, а първоначалните условия на договора трябва да си останат в значителна степен непроменени.

При тези обстоятелства възложителят е длъжен да преговаря с участниците в тръжната процедура по офертите, които те са подали, за да ги адаптира към изискванията, заложили от възложителя в обявата за провеждане на тръжна процедура, в спецификацията и в допълнителните документи, с цел да се постигне получаването на най-добрата оферта. Възложителят е длъжен да осигури равноправното третиране на всички участници в тази тръжна процедура.

Обява и покана за участие	Публикуването на обява в началото на процедура по възлагане на специфичен договор за обществена поръчка бележи официалното начало на тръжния процес. Възлагащият орган е длъжен да използва стандартен формуляр на обява за сключване на договор и да изпрати тази обява до <i>Официалния вестник на Европейския съюз</i> в съответствие с процедурите, залегнали в Директивата от 2014 г. От икономическите оператори, които желаят да участват в този процес и да подадат тръжна оферта, се изисква да информират за това възложителя посредством заявка за участие.
----------------------------------	---

	Задължителните срокове се отнасят за периода от изпращането на обявата за провеждане на процедура по договаряне на обществена поръчка до подаването на заявката за участие в процедурата. Възложителят е длъжен да предвиди 30 дни от датата на обявата до крайния срок за подаване на заявката за участие. В спешни случаи 30-дневният период може да се съкрати до 15 дни.
Предварителен подбор за притежавана квалификация	
Подбор	Икономическите оператори предоставят на възложителя информация за етапа на подбор, така както се изисква в обявата. Възложителят може да предпочете да използва предквалификационен въпросник (ПКВ), за да изиска нужната информация за етапа на подбор. Възложителят оценява изпратената информация за етапа на подбор чрез набор от подборни критерии, за да определи кои са икономическите оператори, квалифицирани да изпълнят договора, а след това сред тях подбира ограничен брой икономически оператори - изпълнители. Възложителят е длъжен да покани най-малко трима икономически оператора за участие в преговорите в случай, че има трима кандидати с подходящата квалификация [член 65(2)]. При всеки кръг на преговорите броят на поканените да участват кандидати трябва да е достатъчен, за да се гарантира наличието на истинска конкуренция, а това може да наложи за участие да се поканят повече от трима икономически оператора.
Изпращане на покана за преговори по документите	Възложителят изпраща покана за участие в преговори заедно със свързаните с това документи до подбраните икономически оператори. Не съществуват задължителни срокове за периода от изпращането на поканата за участие в преговорите до изпращането на тръжните оферти от участниците. Според член 54 поканата задължително се отправя в писмен вид и се разпраща едновременно на всички подбрани кандидати. Поканата задължително включва поне следните елементи: • позоваване на публикуваната обява за провеждане на тръжна процедура за възлагане на договор за изпълнение на обществена поръчка;

	• крайният срок за подаване на тръжните оферти; • адресът, на който трябва да се изпратят тръжните оферти; • езикът, на който трябва да са написани тръжните оферти; • позоваване на всички възможни придружаващи документи, които трябва да се представят в подкрепа на декларациите по време на подборния етап или в подкрепа на предоставената информация; • начина на претегляне на критериите за възлагане на договор (и на практика също така и самите критерии) или – там, където е подходящо – скалата с намаляващите по значимост и тежест критерии, ако те не са били включени в обявата за провеждане на тръжната процедура или в спецификацията (макар че е белег на добра практика да се повтори информацията, съдържаща се в поканата за участие в тръжната процедура или в придружаващата я спецификация); • копие от спецификацията или от описателния документ, както и всички останали подкрепящи документи или указание за електронния адрес, на който тези документи са достъпни по електронен път.
Етап на преговори	Вижте бележката по-горе относно провеждането и целта на преговорния етап, когато тръжната процедура се използва поради провалена преди това състезателна процедура [член 26(4)б]. В останалите случаи Директивата не съдържа подробни правила относно начина, по който възложителят трябва да проведе етапа на преговорите. Възложителят сам отговаря за това как ще проведе етапа на преговорите. Позволеният да се прибегне към преговори се прави с цел да се подобрят първоначалните или последващите тръжни оферти, при условие, че се спазва разпоредбата, изискваща да не се преговаря по минималните изисквания, както и задължението да се гарантира равноправно отношение към всички участници в тръжната процедура. Член 29(6) потвърждава, че процедурата може да се осъществи на последователни етапи, за да се намали броят на тръжните оферти, ако възможността за това е била изложена в обявата или в спецификациите. Когато се намалява броят на тръжните оферти, задължително се използват критериите за възлагане на договора, които са били записани в обявата или в спецификациите. Възможно е възложителят да възложи договора въз основа на първоначалните тръжни оферти и без провеждане на преговори, когато това е било посочено в обявата или в поканата за потвърждаване на интереса за участие в тръжната процедура.

	Когато възложителят стигне до решението да приключи преговорите, той е длъжен да уведоми да това останалите участници в тръжната процедура и да определи общ краен срок за подаване на ревизираните тръжни оферти ... [член 29(7)]. Не се допускат никакви преговори след получаването на окончателните тръжни оферти.
Изпращане на тръжните оферти	Икономическите оператори подават тръжните си оферти в рамките на определения срок и във формата, определен от възложителя. Състезателна процедура с договаряне без предварително публикуване на обявление: Задължителните срокове се отнасят до периода от изпращането на поканата за участие в тръжната процедура до подаването на тръжната оферта. Възложителят трябва да предвиди 30 дни от датата на изпращане на поканата за участие в тръжната процедура до крайния срок за подаване на тръжните оферти. Състезателна процедура с договаряне с предварително публикуване на обявление (ППО): Когато възложителите публикуват предварително обявление (ППО), 30-дневният период може значително да се съкрати на 10 дни. Срокът може да се съкрати само ако цялата необходима информация е била включена в предварителната информационна обява (ППО) и ако тя е била изпратена за публикуване между 35 дни 12 месеца преди изпращането на обявата за откриване на тази тръжна процедура за сключване на договор за възлагане на обществена поръчка. В случай на спешност срокът за получаване на тръжните оферти може да се намали от 30-дневен до минимум 10 дни. Ако е осигурен достъп до документите в електронен вид, срокът за получаване на тръжните оферти може да се скъси до 25 дни. Член 53 от Директивата от 2014 г. изисква от възложителите да гарантират „пълен, пряк и безплатен достъп до тръжните документи“ посредством електронни средства. Когато такъв достъп не може да се осигури, минималният срок за подаване на тръжните документи задължително се увеличава с пет дни. Това увеличение не се прилага, когато сроковете са съкратени поради надлежно обоснована спешност (член 26(6)).
Оценка на тръжните оферти	Възложителят оценява тръжните оферти въз основа на най-изгодната от икономическа гледна точка оферта, така както тази разпоредба е повторно дефинирана в Директивата от 2014 г., като за целта се използват предварително огласени критерии и как те се претеглят по важност.

Възлагане на договор за изпълнение на обществената поръчка	Когато процесът на оценяването доведе до решение за възлагане на договор на най-успешно представилия се икономически оператор, известието за решението му се изпраща в съответствие със задължителните изисквания, включително и в съответствие със задължителния период на мълчание. Член 50 изисква известието за възлагане на договор да се изпрати в рамките на 30 дни от приключването на тръжната процедура.
---	--

Процедура партньорство за иновации

Процедурата партньорство за иновации: С Директивата от 2014 г. се създава нова състезателна процедура – процедурата партньорство за иновации. Намерението е „да се позволи на възложителите да изградят дългосрочно иновативно партньорство с цел разработването и последващото закупуване на нови и иновативни изделия, услуги или съоръжения, в случай, че такива иновативни изделия, услуги или съоръжения могат да се доставят в рамките на договорени нива на експлоатационни показатели и разходи... Партньорството за иновации трябва да се структурира по такъв начин, че да даде нужния тласък, след който „пазарът да дръпне напред“, създавайки стимул за разработването на дадено иновативно решение без да се отнема правото на пазара да се развива и предлага свои решения...” (подробно разяснение в съображение 49).

Член 31 съдържа правилата за тази нова процедура, която се състои от три етапа: първи етап, в който се избират партньорите, втори „иновативен етап“ и трети етап, който включва покупката на резултата, постигнат по време на иновативния етап. Партньорството за иновации може да се прекрати и без да са завършени всички от гореизброените етапи.

Партньорството за иновации, подобно на състезателния диалог, предвижда само минималния 30-дневен срок за получаване на заявка за участие, а в случай на спешност не се разрешава допълнителното скъсяване на този срок. Не съществуват изрични срокове за изпращане на покани за участие в тръжната процедура или срок за получаване на окончателните тръжни оферти, а разпоредбите относно провеждането на иновативния етап на процедурата са относително ограничени.

Договорът или договорите се сключват след изтичане на „периода на мълчание“, а известието за възлагане на договора за изпълнение на обществената поръчка трябва да се изпрати в рамките на 30 дни след сключването на договора.

Кога може да се използва процедурата партньорство за иновации? Тази процедура може да се използва, когато е нужно решение, свързано с иновация. Определението на „иновация“ в Директивата от 2014 г. гласи: „... въвеждането на нови или значително подобрени изделия, услуги или процеси ... с цел да се помогне за решаването на социални предизвикателства или да се подкрепи Стратегията Европа 2020 за интелигентен, устойчив и всеобхватен растеж“ [член 2(22)]. Член 31(1) се отнася до начина на формулиране на понятието „конкретна нужда“, изпитвана от възложителя, „на която не може да се отговори с покупката на изделия, услуги или съоръжения, които вече са налични на пазара“.

Приносът на проучването на пазара на доставките

Един от основните приноси, с които отговорниците по поръчките могат да съдействат на заинтересованите лица е пазарното проучване. Интернет е голямо улеснение в това отношение.

Проучването на пазара на доставките включва разбиране на цялата гама действителни и потенциални икономически оператори, действителни и потенциални доставки и услуги, както и естеството и динамиката на местните и глобални пазари.

Отговорниците по поръчките не трябва да се ограничават с местните пазари, те трябва да разширят своето проучване така, че да имат регионален и глобален поглед.

Проучването допълва знанието и опита, които възложителят притежава, но които могат да бъдат непълни, частични или остаряли. То се стреми да изгради систематично, задълбочено и всеобхватно разбиране за целия пазар касаещ поръчката.

Този процес може да изисква значително време и ресурси, в зависимост от началните условия, но важното е непрекъснато да се наблюдава и осъвременява събраната информация.

Проучването е задача в развитие – важно е да се разбере как се променят икономическите оператори и пазарът, за да се открият възможностите и да се изгради потенциална стратегия за развитие на пазара. Отговорниците по поръчката и техническите специалисти могат да усъвършенстват разбирането на себе си и икономическите оператори, като знаят повече за пазара на доставките от самите оператори. Знанието е сила.

Цели на проучването на пазара на доставките

Целите на проучването включват:

- Подкрепа за създаването на индивидуални годишни графици и стратегии включващи обществени поръчки чрез по-добро разбиране на това как оперират пазарите
- Разкриване какви възможности съществуват на пазара
- По-добро разбиране на пазара от гледна точка на икономическите оператори
- Въздействие върху икономическите оператори чрез по-добро разбиране на техните силни и слаби страни и възможности

Определяне на цялостната стратегия по отношение на критериите за възлагане на поръчката: списък на *основните* въпроси, на които следва да бъде даден отговор

Цялостната стратегия по отношение на критериите за възлагане на поръчката трябва да бъдат определени преди началото на търга. Следва списък на *основните* въпроси, които един възложител е добре да разгледа, когато определя цялостната си стратегия:

- Да реши кой критерий да избере, най-ниска цена или най-добро съотношение цена-качество
- В случай, че е избрано съотношението цена-качество:
 - Идентифицирайте отделните критерии, които ще бъдат приложени и тяхната относителна тежест (или низходящият им ред по важност, в случаите, когато относителната тежест не може да бъде демонстрирана).
 - Когато един критерий е разделен на подкритерии, идентифицирайте подкритериите и тяхната относителна тежест в рамките на тежестта на отделния критерий.
 - В случаите, когато се реши да се приложи по-детайлна оценъчна методология, тя трябва да бъде ясно дефинирана.
 - Идентифицирайте, в рамките на приложимото законодателство, *къде и как* ще се проявят следните елементи:
 - използване на критерия най-добра цена или най-добро съотношение цена-качество
 - когато се избере критерий цена-качество:
 - идентифицирайте отделните критерии, които ще бъдат приложени и тяхната относителна тежест (или низходящият им ред по важност, в случаите, когато относителната тежест не може да бъде демонстрирана)
 - когато един критерий е разделен на подкритерии, идентифицирайте подкритериите и тяхната относителна тежест в рамките на тежестта на отделния критерий.
 - изяснете методиката за оценка

Н.В. Когато се определя стратегията, трябва да се вземе предвид дали търгът е разделен на обособени части (лотове) и как ще се извърши възлагането на тези части

Изчерпателен списък на подкрепящата информация, която може да бъде изисквана от икономическите оператори

Като доказателство за техническата и професионална способност на икономическия те оператори, възложителят може да изиска само референциите, изброени в Член 48(2). Тези референции са както следва:

1. За строителни дейности:

- Списък на дейностите, извършени през последните пет години, придружени от сертификати за задоволително изпълнение на най-важните дейности. Тези сертификати трябва да отразяват стойността, времето и мястото на строителството и да уточняват завършването му според правилата и изискванията на професията. Където е приложимо, компетентният орган трябва да представи тези сертификати директно на възложителя [Член 48(2)(а)(i)]

2. За стоки и услуги:

- Списък на основните доставки или услуги, осъществени в последните три години, със съответните цени, дати и обществени или частни получатели\трябва да се представят доказателства за извършените доставки и услуги:
 - когато получателят е и възложител, във формата на сертификат, издаден или преподписан от компетентния орган,
 - когато получателят е купувач, чрез сертификат от купуваче или при липса на такъв, чрез декларация на икономическия оператор [Член 48(2)(а)(ii)].
- Описание на техническите средства и мерки, използвани от доставчика на стоки и услуги за осигуряване качеството на доставката [Член 48(2)(с)]
- Когато доставките или услугите са сложни или за специални цели, сертификат за проверка от възложителя или официален компетентен орган на страната, където се доставя стоката или услугата за капацитета на доставчика на стоки и услуги или, ако е необходимо, за начините на изследване и мерките на контрол, с които доставчикът разполага [Член 48(2)(d)]

3. За доставка на продукция:

- Мостри, описания и/или снимки, чиято автентичност подлежи на доказване при поискване от страна на възложителя [Член 48(2)(j)(i)]

- Сертификати от официални контролни институти или агенции с призната компетентност за съответствието на продукцията на необходимите спецификации и стандарти [Член 48(2)(j)(ii)]

Н.В. Трябва да се отбележи, че в случаите когато възложителят е изискал сертификати за съответствие на определени стандарти за качество, те трябва да съответстват на установените европейските стандарти. Той също трябва да приема сертификати, издадени от съответните компетентни органи на други страни членки. (Член 49 на Директивата).

4. За дейности и услуги

- Удостоверение за образователен ценз и професионална квалификация на изпълнителя или доставчика и/или неговите представители, особено отговорниците за дейността или услугата [Член 48(2)(e)]
- За обществени сгради и услуги и само в определени случаи, индикация на мерките за защита на околната среда, които икономическия оператор ще е в състояние да приложи при изпълнение на договора [Член 48(2)(f)]

Н.В. Трябва да се отбележи, че ако възложителите изискват представянето на сертификати издадени от независими органи, доказващи съответствието на икономическите оператори на определени екологични стандарти, те трябва да се отнесат към Схемата за екологично управление и одит (EMAS) или към стандартите за управление на околната среда, базирани на релевантните европейски или международни стандарти, издадени от органи, подчинени на общностното право, свързано със сертифицирането. Те също така трябва да признават еквивалентни сертификати, издадени от органи в други страни членки, както и доказателствени материали с такъв произход (Член 50 на Директивата).

- Информация за средната годишна работна сила на изпълнителя или доставчика, както и за броя на управленския персонал в последните три години [Член 48(2)(g)]
- Информация за инструментите и техническото оборудване, с което разполага изпълнителят или доставчикът за изпълнение на договора [Член 48(2)(h)]

5. За услуги

- Информация за тази част от договора, която доставчикът смята да възложи на подизпълнител [Член 48(2)(i)]

6. За всички договори

- Информация за техническите лица и органи, независимо дали са част или не, от икономическия оператор, особено тези, които отговарят за контрола на качеството или при обществени сгради и услуги, онези, към които изпълнителят ще се обърне за извършване на дейността [Член 48(2)(b)]

N.B. Гореизложеният списък е изчерпателен. Ето защо, възложителят може да не се нуждае от друга информация, освен споменатата. Обаче, възложителят не е длъжен да изиска всички гореспоменати референции. Той може да избере от списъка на референции само тези (една или повече), които са му необходими за оценка на техническите и/или професионални качества на икономическите оператори, имайки предвид естеството, количеството и важността на дейностите, стоките и услугите.

Коментар

Гореизложеният доказателствен материал е разделен според вида на договора (строителство, доставки, услуги). Трябва да се отбележи, обаче, че Член 48(2) не разглежда случаите на смесени договори (например, услуги, включени в договор за доставка на стоки или стоки, включени в договор за услуги и т.н.). Приема се, че в тези случаи необходимата информация ще се изисква според специфичния характер на смесения договор. Затова възложителят може да изиска, например, образователен ценз и професионални квалификации на отговорника по доставчика на услуги в рамките на договор за доставка на стоки.

Проектиране на тръжната процедура

Въведение

Директивите включват подробни правила относно етапа на подбор и на процеса на възлагане на обществената поръчка, както и правила във връзка с изработването на техническите спецификации, но за повечето от останалите аспекти на тръжната процедура Директивите предоставят на страните членки сами да регулират подробното съдържание на тръжната документация за предквалификационния етап и за самия процес на възлагане на обществената поръчка.

Основните изисквания, залегнали в Директивите, относно поканата за подаване на тръжна оферта, за участие в състезателен диалог или в договаяне са, че те трябва да съдържат най-малкото следните елементи:

Позоваване на публикуваното обявление за откриване на тръжна процедура за възлагане на изпълнението на обществена поръчка, крайния срок за получаване на тръжните оферти, адреса, на който трябва да се изпратят тръжните оферти, езика или езиците, на който или които трябва да съставят тръжните оферти, позоваване на всички възможни допълнителни документи, които трябва да се предоставят, подкрепящи документи, удостоверяващи верността на декларациите, информация за личната пригодност и компетентност на участниците, както и за техните технически и професионални способности, за целите на подборния процес, наред с относителните критерии за претегляне на тръжните оферти преди възлагането на договора за изпълнение на обществената поръчка или – когато това е подходящо – низходящата скала на значимост на всеки от тези критерии.

В някои страни членки също така има регулаторни норми или закони, които изискват от институциите възложители да използват определен модел на документацията, необходима за извършване на тези процеси. Друг интересен аспект е дали съществуват правила по отношение на разходите за предоставяне на тръжната документация. Правилото за локализация налага да се подчертават и прилагат местните изисквания.

Повечето регулаторни инструменти в страните членки на ЕС, както и в страните партньорки от СИГМА (съвместна инициатива за сътрудничество и развитие на страните от ЕС и ОИСР), включват до различна степен регулация на основното съдържание на тръжната документация по отношение на поканата за участие в тръжната процедура, на инструкциите до участниците в тръжната процедура, на спецификациите и на проектодоговорите.

Тръжните документи са в центъра на тръжния процес и те задължително трябва да предоставят цялата информация на бъдещ участник в тръжната процедура, за да може той да подготви отговорна тръжна оферта за доставките, услугите и дейностите (вкл. строително-монтажни и ремонтни дейности), които трябва да се предоставят. Независимо от факта, че подробностите и сложността на тези документи могат да варират поради размера и естеството на договора, общоприето е те обикновено да включват следните елементи:

- (а) Покана за участие в тръжна процедура;
- (б) Инструкции към участниците в тръжната процедура;
- (в) Общи и специални условия на договора;
- (г) Спецификации на техническите параметри, на сервизното обслужването и/или на услугите;
- (д) Формуляр на тръжната оферта;
- (е) Формуляр на договора;
- (ж) Приложения (образци на финансови оферти, форми на гаранции и т.н., там където това е приложимо.

Тръжните документи задължително се проектират така, че да позволяват и насърчават възможно най-силната конкуренция. Те ясно очертават обхвата на доставките и свързаните с това услуги, услугите и строително-ремонтните дейности, които ще се доставят, правата и задълженията на институцията възложител и на доставчиците на стоки и услуги, както и на изпълнителите, наред с условията, на които участниците в тръжната процедура трябва да отговорят, за да може тя да привлече повече участници. Освен това задължително трябва да се изработят справедливи и недискриминационни критерии за подбор на печелившата тръжна оферта.

Водещи принципи при разработването на тръжните документи

Задължение на възложителя е:

- 22. да подготви прецизно съставена тръжна документация, която би позволила да се осигури оптималната степен на конкуренция и общо взето да улесни вземането на решение за възлагане на договор без предварителното провеждане на преговори;
- 23. да гарантира, че всички правни формалностите във връзка с тръжната процедура ще се спазят, което включва обявяването на тръжната процедура, подаването и отварянето на тръжните оферти, представянето на критериите за възлагане на договор и регистрирането на целия този процес;
- 24. да включи технически, екологични и други изисквания, които правилно ще балансират и оптимално ще отразяват характера и размерите на договора.

В частност, при подготовката на тръжните документи (които служат за инструкции към участниците в тръжната процедура) са важни следните области :

- Въз основа на размерите и продължителността на договора да се определи квалификацията или критериите за подбор на участниците в тръжната процедура, които задължително се разкриват в поканата за участие в тръжната процедура и в тръжните документи – там, където това е съотносимо;

- Да се определи как участниците в тръжната процедура ще доказват квалификацията си без да се налагат ненужно формални условия, които биха повлияли отрицателно на участието им;
- Да се реши как по най-подходящ начин да се обвърже тръжната оферта и дали да се допусне наддаване за отделните лотове или за вариантни решения;
- Да се реши дали при създаването на групи или на съвместни предприятия за изпълнение на договора ще се изисква възприемането на определена правна форма;
- Да се вземе решение за критериите за възлагане на договор и за относителното им претегляне или – ако е необходимо – за спадащата скала на критериите по значимост, за да може тази информация да се включи в обявата за откриване на тръжна процедура или в тръжната документация;
- Да се определят и посочат всичките важни аспекти на методологията за оценяване на тръжните оферти и съответната процедура за оценка, включително и правилата за малките и големите отклонения, за коригиране на аритметически грешки, както и правилата за отхвърляне на тръжните оферти;
- Да се реши кои инструменти ще се използват за покана за участие в тръжната процедура или за подаване на тръжните оферти в допълнение към обявата, изпращана до Официалния вестник на Европейския съюз, като например правителствени интернет страници, бюлетин на държавата членка, информиращ потребителите му за предстоящи тръжни процедури, национални или местни вестници;
- Да се определят подходящите срокове за подготовката и подаването на тръжните оферти, които задължително трябва да зачитат минималните срокове, но ще могат и достатъчно да се удължават, когато това се налага, за да се отразят правилно размерите и сложността на тръжната оферта;
- Да се посочат правилата и процедурите за подаване и отваряне на тръжните оферти;
- Да се определи дължината на периода на валидност на тръжната оферта, който трябва да се определи, за да позволи успешното и правилно оценяване на тръжните оферти, включително възлагането и сключването на договора. Този период обаче не бива да е толкова продължителен, че да повлияе отрицателно на цените и разходите;
- Да се обсъди нуждата от предварителна конференция, свикана преди да е започнало наддаването, провеждането на която може да се наложи в случаи на сложни технически спецификации или условия по договора;

- Да се посочат процедурата и правилата за изясняване на подадените тръжни оферти;
- Да се посочат правилата за анулиране на тръжната процедура.
- Да се вземе решение за необходимостта да се изискат обезпечения или гаранции за тръжната процедура и изпълнението на договора;
- Да се определи подходящия модел на договора, като се вземат предвид размерите, обема, вида и продължителността на договора;
- Да се посочи процедурата за получаване на обяснения и подаване на жалби.

Конструиране на спецификациите

Въведение

Целта на техническите спецификации и на спецификациите за услуги и сервизно обслужване в етапа на търга е да се предоставят инструкции и ръководство на участниците в тръжната процедура за естеството на тръжната оферта, която те ще трябва да представят, както и да служат като задължителна инструкция за изпълнение в етапа на изпълнение на договора. Техническите спецификации ще се включат в тръжните документи и ще се превърнат в анекси към договора в случай, че такъв договор се възложи за изпълнение в резултат на тръжната процедура.

Редно е спецификациите коректно да отразяват нуждите на възложителя и бюджетните разчети на средствата за усвояване. Неправилно или нереалистично съставените спецификации са обичайната причина за много от проблемите, които по-късно често възникват на етапа на тръжната процедура и при възлагането на договора за изпълнение. Тези проблеми водят до необходимостта да се правят изменения в тръжното досие, да се анулира тръжната процедура, да се подават жалби, като наред с това възникват проблеми и с договора.

Освен това, един комплект от прецизни и ясни спецификации е предпоставка за участниците в тръжната процедура да реагират реалистично и със състезателен дух на изискванията на институцията възложител. Спецификациите задължително трябва да се съставят така, че да стимулират възможно най-широкообхватна конкуренция и същевременно да излагат ясно изискваните стандарти за изработка, материали, технически показатели и други съотносими фактори, свързани с изделията или услугите, за които се обявява обществената поръчка.

Техническите спецификации трябва задължително да предоставят равен достъп за кандидатите за участие и действителните участници в тръжната процедура. В тях също така трябва да липсва ефектът на създаване на неоправдани пречки, за да се осъществи реално конкурентно участие в тръжната процедура.

Прецизната подготовка на техническите спецификации е изключително важна за крайния успех при изпълнението на договора. Тази прецизност най-вероятно ще гарантира, че договорът концептуално е замислен и изработен както трябва, че дейността ще се върши според работния график, и че ресурсите няма да се пропилят. Следователно, по-големите усилия, положени по време на подготвителния етап, ще спестят време и парични средства в следващите етапи на проектния цикъл.

Разпоредбите, съдържащи се в Директивите, подчертават, че изискванията, включени в техническите спецификации, трябва да се дефинират от възлагащите органи чрез позоваване на националните стандарти, на приложението на европейските стандарти или чрез позоваване на общоприетите и обичайни технически спецификации.

Дефиниции

(1) Понятието *„технически спецификации“* означава съвкупността от технически изисквания, които се включват най-вече в договорната документация, определяща характеристиките, които се изискват от бъдещото предоставяне на дадена услуга, на материал или изделие, които трябва да се доставят, или от строителната дейност, която трябва да се извърши. По този начин се дава възможност тези услуги, изделия или дейности да се опишат по такъв начин, че те да са в състояние да изпълнят предназначението, предвидено от възложителя.

(2) Понятието *„стандарт“* означава техническа спецификация, която е одобрена от признат стандартизационен орган като годна за многократно и непрекъснато прилагане, но съобразяването и съответствието с която по принцип не е задължително.

(3) Понятието *„европейски стандарт“* означава стандарт, одобрен от Европейския комитет по стандартизация (CEN) или от Европейския комитет за електротехническа стандартизация (Cenelec) като *„Европейски стандарт“* (EN) или като *„Хармонизационен документ“* (HD) съгласно общите правила на тези организации.

(4) Терминът *„Европейско техническо одобрение“* означава благоприятна техническа оценка за пригодност за употреба на продукт или изделие, което отговаря на основните изисквания за строителни дейности поради характеристиките и качествата, които то притежава, и поради определените условия за приложението и употребата му. Европейско одобрение се издава от орган, оправомощен да го издава и посочен за целта от съответната страна членка.

(5) Терминът *„Общностна техническа спецификация“* означава техническа спецификация, съставена в съответствие с процедура, призната от страните членки, за да се гарантира еднаквото ѝ приложение във всички страни членки, и която е публикувана във Официалния вестник на Европейския съюз.

Изключения:

- когато съществуват правно обвързващи национални технически правила, които са съвместими с Европейските договори;

- когато стандартите и пр. не включват никакви разпоредби за въвеждане на съответствие и уеднаквеност или не съществуват техническите средства, за да се постигне на това;
- когато прилагането на стандартите и пр. би довело до несъвместимост с използваното оборудване, когато разходите ще нараснат несъразмерно или ще се появят несъразмерни технически затруднения;
- за действително иновативни проекти.

Обосновката за влизането в сила на едно от изброените изключения трябва задължително да се впише в обявата за откриване на процедура по възлагане на обществена поръчка или в тръжното досие.

Техническата спецификация не може да се позовава на услуги, стоки или строително-ремонтни дейности от конкретен вид, изработка, направа, източник или процес – в частност тя не може да се позовава на търговски марки, патенти, модификации или на конкретен произход, ако това би облагодетелствало определен доставчик на услуги, доставчик на стоки, определени изделия или изпълнители. Такова насочване обаче е позволено, когато в противен случай ще е невъзможно да се опише предметът на договора с достатъчна прецизност, но само ако такова позоваване е придружено с думите „или съответния еквивалент“.

С Директивата от 2014 г. и Директивата за комунално-битовите услуги от 2014 г. се възприема един съвременен подход, а именно: Без да се засягат задължителните национални технически правила, доколкото те са съвместими с общностното право, техническите спецификации задължително се формулират по един от следните начини:

- по отношение на експлоатационните характеристики или функционалните изисквания, включително и на екологичните характеристики,
- чрез позоваване на технически спецификации и – в реда на предпочитанията – на национални стандарти, които транспонират европейските стандарти, на европейски технически оценки, на общоприети технически спецификации, на международни стандарти, на други технически референтни системи, създадени от европейски стандартизационни органи, или
- на национални стандарти, национални технически одобрения или национални технически спецификации, които се отнасят до разработката на проекта, проектните изчисления, извършването на строителните дейности и използването на доставените материали,
- всяко позоваване се придружава от думите „или техен еквивалент“.

Освен това Директивите от 2014 г. съдържат разпоредби, в които се казва, че когато дадена техническа спецификация се основава на стандарти, възложителят не може да отхвърли оферти, които не са съобразени със стандартите, ако участниците в търга могат да докажат по начин, удовлетворителен за възложителя, че офертата ще отговори на изискванията по еквивалентен начин. По сходен начин възложителят не може да отхвърли оферта, която е съобразена с даден стандарт и пр., ако офертата

наред с това отговаря на дадено функционално изискване или на експлоатационно изискване за начин на действие.

Ключови принципи

Липса на дискриминация

Както вече бе споменато, съществува обща забрана върху технически спецификации, които споменават стоки на конкретен производител или от конкретен източник, или стоки, произведени чрез определен процес, в резултат на което се стига до облагодетелстването или елиминирането на определени предприятия или изделия. Сред спецификациите, които могат да доведат до такъв дискриминационен ефект и следователно са забранени, Директивите особено силно наблягат на посочването на търговски марки, патенти, категория или модификация на изделия, или изделия с конкретен произход или от конкретно производство.

Позволено е едно изключение от тази всеобща забрана, а именно: когато предметът на договора не може да се опише по друг начин от спецификации, които да са достатъчно прецизни и разбираеми за всички заинтересовани лица. Когато се разчита на това отклонение от всеобщата забрана обаче, не трябва да се стига до дискриминационни резултати. За тази цел Директивите изискват в тези случаи да се използват думите „или техен еквивалент“. Възложителите, които разчитат на тази или други предпоставки за отклонение от тази забрана, са задължени винаги да са в състояние да представят доказателства, когато това е необходимо.

Принцип на еквивалентността и взаимното признаване

Възложителят е длъжен да предположи, че изделията, произведени в съответствие със стандартите, изработени от компетентните органи по стандартизация, съответстват на основните изисквания, залегнали в съответната Директива. Възложителите не могат да отказват възлагането на обществена поръчка за доставка на изделия просто защото те не са произведени в съответствие с такъв стандарт, ако се предоставят доказателства, че тези изделия съответстват на основните изисквания, разработени по линията на законодателната хармонизация на Европейската общност.

Ако не съществуват никакви общи технически правила или стандарти, възложителят не може да отхвърли изделия от други страни членки единствено по причина, че те съответстват на други технически правила или стандарти, без най-напред да провери дали те отговарят на изискванията на договора.

Съгласно принципа на взаимното признаване даден възложител трябва задължително да обсъди и прецени при равни условия изделията от други страни членки, произведени в съответствие с техническите правила или стандарти, които предоставят същата степен на експлоатационни характеристики и защита на съответните законни интереси, като изделията, произведени съобразно с техническите спецификации, залегнали в документите към тържния договор.

Практическо конструиране на спецификациите

Този раздел описва процеса и практическите страни при определянето на дадено изискване по такъв начин, че икономическите оператори да могат да разберат какво точно се иска от тях. Това ще им позволи да участват в тръжната процедура с оферта, съобразена с изисквания формат, и да предложат решение, което отговаря на посочените потребности на възложителя, на заинтересованите лица и на потребителите на конкретната покупка:

- Ролята на началника на отдел „Доставки чрез обществени поръчки“ на този етап от процеса е да гарантира, че спецификацията е съставена от хора с подходящата квалификация по такъв начин, че всякакъв брой икономически оператори да могат успешно да се състезават в тръжната процедура в отговор на поставеното изискване.
- Ролята на заинтересованите лица от самия възложител, които са специализирани в съответната техническа област, е да използват познанията си и експертния си опит като се консултират и с останалите колеги от същата институция, за да конструират и изготвят спецификация, годна да изпълни своето предназначение и цел.
- Да се определи конкретното изискване е от съществено значение и представлява ранен етап в процеса на възлагане на обществената поръчка. Казано на прост език, ако в спецификацията съществуват някакви пропуски, ще се появят пропуски и в поръчаната доставка.

Дефиниция на практикуващия специалист по обществени поръчки

За практикуващия специалист по обществени поръчки една от полезните дефиниции за спецификация е „общо описание на изискваните характеристики, които са от основополагащо значение за нуждите на първичния потребител на изискването, което включва и указание за това как ще се измерва пригодността на спецификацията за предназначението и целта на поръчката“.

Разшифроването на тази дефиниция води до:

- Осъзнаване, че спецификацията трябва задължително да е широко скроена и неконкретизирана. Това означава, че тя трябва да се разработи по такъв начин, че на описаното изискване да могат да отговорят неограничен брой икономически оператори, които доставят посочените дейности, стоки или услуги.
- От фундаментално значение тук е способността да се дефинират основополагащите качества или характеристики. Дадено дефинирано качество представлява „присъща характеристика“ или „дума, придаваща качество“. Спецификацията задължително трябва да опише какво е най-същественото за първичния потребител на дейностите, стоките или услугите, които са предмет на конкретната покупка.

- Спецификацията задължително трябва да включва текст относно това как авторите на спецификацията и потребителите ще сравняват доставените стоки, дейности и услуги със собствените си цели и нужди. По-просто казано, спецификацията трябва да посочва „как би изглеждала добре свършената работа“. Ако авторът и бъдещият потребител на изискването не могат да определят как изглежда успехът, каква възможност би имал икономическия оператор да достави този успех?

В резюме, във всички случаи специалистите по обществени поръчки трябва да гарантират, че изискванията се определят по начин, който не е дискриминационен. Те трябва да осигуряват равен достъп до спецификацията на всички участници в тръжната процедура, а начинът, по който се изготвя спецификацията, не може да води до резултат, създаващ неоправдани пречки пред отварянето на обществените поръчки за състезателна надпревара.

Бележка за добрите практики – Спецификации

Целта на спецификацията е да стимулира предизвикването на конкурентна надпревара за дадено изискване. Ето защо спецификацията следователно не може да облагодетелства само един икономически оператори. Тя задължително трябва да позволи участието на възможно най-голям брой икономически оператори в тръжната процедура за възлагане на изпълнението на определена дейност чрез обществена поръчка.

Дефиниции от Директивата от 2014 г. - стоки и услуги

Основните водещи дефиниции се намират в Директивата от 2014 г., която използва следното определение за техническа спецификация (Приложение VII 1(б)):

„Техническа спецификация“ в случай на възлагане на договор за обществена поръчка за доставка на стока или услуга означава спецификация, включена в документ, който дефинира изискваните характеристики на дадено изделие или услуга, като например: нивата на качеството, екологичните и климатичните нива на експлоатационните характеристики,, производствените процеси и методи, във всеки етап от жизнения цикъл на доставяната стока или услуга, както и съответните процедури за оценка на съответствието.”

Дефиниции от Директивата от 2014 г – дейности

Както и в предходния параграф, Директивата използва следната дефиниция на спецификация за строително-монтажни и ремонтни дейности (Приложение VII 1(а)):

„Техническа спецификация“ в случай на възлагане на договор за обществена поръчка за строителна или ремонтна дейност означава съвкупността от технически предписания, които се съдържат най-вече в тръжната документация и които дефинират изискваните характеристики за даден материал, изделие или доставка, така че те да изпълняват нуждата от употребата им, за която са предназначени от институцията възложител. Тези характеристики включват

екологичните и климатичните нива на експлоатационните характеристики, проект, удовлетворяващ всички изисквания (включително достъпност за инвалидите), както и оценка на съответствието, експлоатационни характеристики и производителност, безопасност, или размери, включително и процедурите, свързани с гарантиране на качеството, терминология, символи, проби и изпитания, както и методи на провеждане на изпитанията, опаковка, маркировка, и етикетирание, инструкции за потребителите, производствени процеси и методи във всеки отделен етап на жизнения цикъл на строителния обект. Тези характеристики също така включват правила относно проектирането и остойностяването, условията за провеждане на изпитания, инспекции и приемане на строителната дейност, както и методите или техниките на строителство, заедно с всички останали технически условия, които възложителят е в състояние да предприеме в съответствие с общите и специфичните регулаторни норми във връзка със завършената дейност по обекта и с материалите или частите, включени в него.

Бележка за добрите практики – Време

Да се определят и посочат един по един елементите в спецификацията е труден етап в цялостния процес на възлагане на обществена поръчка. Вложете време, за да съставите правилната спецификация от гледна точка на изискванията си. Тази инвестиция ще ви се отплати с дивиденди по време на по-лесния етап, когато ви доставят поръчката според определените от вас изисквания. Управлението на договора е по-малко проблематично, ако спецификацията ви отговаря на нуждите ви.

Видове спецификации

- Общи и неспециализирани спецификации;
- Спецификации, базирани на принципа на съответствието;
- Подробни проектни спецификации;
- Спецификации на експлоатационните характеристики.

Неприемлив начин за съставяне на спецификациите

Често заинтересованите лица в институциите възложители, които са ангажирани с изготвянето на спецификациите, използват информация от предишни покупки или информация от един от икономическите оператори, за да определят и дефинират конкретното изискване. При този подход съществува значителна опасност, тъй като при подобно дефиниране на изискването в писмена форма то може прозвучи така сякаш облагодетелства икономическия оператор, чиято информация е била използвана за формулиране му. Този резултат може да е търсен преднамерено, а може и да не е. Когато се съставя спецификация, облагодетелстването на конкретен икономически оператор може да приеме следните форми, например:

- Използване на марково название или титул;
- Разчитане на номера на дадена част от изделието;

- Търсене на подробности в каталога на икономически оператор и възпроизвеждането им в спецификацията;
- Използване на информация, подготвена за възложителя от даден икономически оператор, за да се отговори на конкретната нужда.

Съществуват някои ограничени на брой обстоятелства, предвидени в разпоредбите на Директивата, в които повторни или многократни покупки от даден икономически оператор може да са позволени, когато този икономически оператор вече доставя дейности, изделия, стоки или услуги на възложителя.

Извън ограничения брой обстоятелства, разрешени съгласно Директивата, използването на спецификация, която облагодетелства само един единствен икономически оператор, ще доведе до намаляването на възможностите за избор, които са достъпни за възложителя, а тъкмо възможността за избор гарантира, че ѝ се предоставя най-добрата обща стойност чрез процеса на тръжната процедура. Това също така може да доведе и до правни предизвикателства на редица основания, включително и за неравноправно отношение и/или нарушение на конкретни разпоредби на Директивата в случай, че възложителят не се е съобразил със следния текст:

... (на възложителя) е забранено да съставя в писмен вид спецификации, които се отнасят до материали или стоки с конкретна изработка или от конкретно производство или услуга, или определен процес, или търговска марка, патенти, модификации, произход или средства за производство, които създават дискриминационни условия в полза на или против определен икономически оператор.

Коментар: Корупционен потенциал

Независимо от факта, че признават фундаменталните разпоредби на Директивата на Европейския съюз, някои икономически оператори ще се опитват да работят със своите клиенти – институциите възложители, за да разработят спецификацията по начин, който най-успешно позволява на възложителя да избере тяхното собствено оборудване или услуга, вероятно като поставят акцент върху една уникална характеристика на своето изделие. Това може да се случи чрез открит или прикрит процес, който икономическите оператори назовават „създаване на потребност“. Някои икономически оператори дори предлагат помощта си на претрупаните с работа специалисти по обществени поръчки при съставяне на спецификацията, но най-често тъкмо техническият специалист или заинтересованото лице в институцията възложител най-лесно се поддава на влияние, а специалистите по обществени поръчки трябва да предупредят колегите си да не приемат такова „съдействие“.

Общи и неспециализирани спецификации

Целта на общата и неспециализирана спецификация е да опише изискването по начин, който не ограничава броя на икономическите оператор, които възложителят може да привлече за участие в тръжната процедура. Тази спецификация може да се основава на национални, европейски или международни стандарти (в случай че се приемат еквиваленти) и да служи като ясно изразено средство за отваряне на пазара.

В контекста на обществените поръчки, спецификациите трябва да се разработят по такъв начин, че на описаното изискване да могат да отговорят неограничен брой организации, които доставят описаните стоки или услуги. Такава обща и неспециализирана спецификация:

- прави икономическите оператори отговорни да предложат и доставят изисквания предмет на тръжната процедура, като отговорят на потребностите, посочени от възложителя;
- може да се използва за стимулиране на конкуренцията;
- може да се използва, когато няма необходимост от конкретизиране.

Пример за обща и неспециализирана спецификация може да е лека кола седан от среден клас с четири врати. Пригодено към местните нужди, изискването може да е за доставка на общо описание, еквивалентно на Рено Меган.

Спецификации, базирани на принципа на съответствието

В спецификация, основаваща се на принципа на съответствието, недвусмислено се излагат изискванията, на които икономическите оператори трябва да отговорят. В нея няма никакво място за маневриране. Спецификацията описва изискваното изделие или услугата с най-големи подробности и може да се основава на националните, европейските или международните стандарти (или техни еквиваленти) като средство за ясно определяне на конкретните нужди.

- За стоките спецификацията може да определя теглото, размера, крайната степен на завършеност, обема, обиколката на окръжността и използването им с други стоки.
- За услугите спецификацията може да описва времетраенето, броя на необходимите хора, какво ще се извършва от тези хора, къде ще го извършват и кога ще го извършват.

От икономическите оператори се изисква да доставят стоките или услугите, които отговарят на посочената нужда, а спецификацията не ги насърчава да вършат задълженията си по-добре. Спецификациите, базирани на принципа на съответствието, често се придружават от подкрепящи чертежи. И докато в даден контекст спецификациите, базирани на принципа на съответствието, могат да изпълняват предназначението си по подходящ начин, налице са и следните опасности:

- Икономическият оператор може да познава и по-добър и икономичен начин да отговори на описаните потребности. Ако не му се даде добър стимул да се почувства загрижен за този аспект на поръчката, то той няма да предаде на възложителя ползите от опита, който притежава.
- Може да съществува продължаващо съмнение относно какво точно е изискването на възложителя, тъй като в спецификацията все още липсва „яснота“.
- Прекалено многото подробности, които изискват „съответствие“, могат да доведат до:

- допълнителни разходи, като същевременно се пречи на икономическите оператори да предложат изгодата от обширния си опит;
- отношения на конфронтация, особено при поръчка на услуги.

Когато обаче поради известна причина спецификацията трябва да се спазва „точно по този начин“, тогава спецификацията, базирана на принципа на съответствието, може да е подходящ инструмент. Освен това, ако възложителят разполага с национално признат експерт в областта, подлежаща на специфициране, тогава икономическите оператори наистина могат да се поучат от този експерт като се опитат да отговорят на определената необходимост.

Ако дадено помещение трябва да се снабди с климатична инсталация, спецификацията, базирана на принципа на съответствието би трябвало – между всички останали неща и без да посочва определена марка – да определи точното местоположение на:

1. Контролния панел на стената;
 2. Мястото на вентилаторите, извеждащи замърсения въздух;
 3. Къде е разположен компресорът на покрива.
- Спецификацията също така трябва да определи:
4. Размера, капацитета и мощността на компресора.

Някои икономически оператори, които отговарят на поканата за участие в тръжната процедура, може да преценят, че различни от зададените местоположения на контролния панел, вентилаторите и компресора може да са по-изгодни и благоприятни. Но те ще изпитат тревога, че ако предложат местоположения, различни от изискваните, тръжните им оферти може да попаднат в графата на несъответстващите на изискванията и да бъдат изключени от участие в търга. Ето защо те няма да предложат по-изгодната възможност.

Подробни проектни спецификации

Тази възможност развива спецификациите, базирани на принципа на съответствието, с още една стъпка напред. Подробната проектна спецификация определя техническите характеристики на изискването с още по-големи подробности. Икономическият оператор няма никакъв принос към процеса на проектирането и не носи отговорност за изгодите, които са достъпни за възложителите. Тази възможност може да се използва там, където:

- Възложителят разполага с национално признат експерт в областта, за която се отнася спецификацията.
- Не се изискват иновации от страна на икономическия оператор.
- Изискваният предмет на тръжната процедура ще се доставя от поканените от възложителя неспециалисти.
- Съществува риск от неяснота и двусмисленост.

Ако дадено помещение трябва да се снабди с климатична инсталация, подробната проектна спецификация би трябвало – между всички останали неща и без да посочва определена марка – да определи точното местоположение на:

1. Контролния панел на стената;
2. Мястото на вентилаторите, извеждащи замърсения въздух;
3. Къде е разположен компресорът на покрива.

Подробната проектна спецификация също така:

4. Определя размера, капацитета и мощността на компресора;
5. Съдържа диаграма за окабеляването на електрозахранването;
6. Съдържа поточна диаграма за охлаждащия агрегат;
7. Съдържа диаграма на обекта с местоположението на всичките необходими компоненти.

Както и при спецификациите, базирани на принципа на съответствието, някои икономически оператори може да преценят, че различни местоположения на компонентите ще са по-изгодни и благоприятни, но те няма да предложат решението, което е за предпочитане, тъй като ще се страхуват да не обявят офертите им за несъответстващи на заданието, което ще доведе до изключването им от тръжната процедура.

Спецификации на експлоатационните характеристики

Спецификациите на експлоатационните характеристики понякога се наричат функционални спецификации или спецификации на производителността, тъй като те са насочени към функционалността или производителността, която участниците в тръжната процедура трябва да доставят.

Спецификацията на експлоатационните характеристики предоставя ясно определение на целта, за която се изисква дадено изделие или съоръжение и това изискване се съобщава изцяло на икономическите оператори. Разликата тук се състои в това, че икономическите оператори биват насърчавани да използват собствените си експертни познания и опит, за да предложат решения (изделия, съоръжения и/или услуги), които според мнението на експертите най-добре отговарят на потребността, определена от възложителя.

Ако дадено помещение трябва да се снабди с климатична инсталация, спецификацията на експлоатационните характеристики би посочила, че изискването е в стаята, в която работят 20 души като всеки един от тях ползва компютър и всички общо споделят два принтера, да се поддържа температура от 20 градуса по Целзий, когато външната температура е между минус 10°C и плюс 32°C. В този смисъл се постигат единство, хармония и съответствие, защото всички икономически оператори могат да се опитат да предоставят икономично решение на това изискване без самото изискване да се превръща в предписание.

Добри практики – Спецификации на експлоатационните характеристики

Използването на спецификацията на експлоатационните характеристики може да доведе до насърчаването на по-широка конкуренция, отколкото тази, която се наблюдава при използването на спецификация, основаваща се на принципа на съответствието. Директивите на Европейския съюз насърчават използването именно на спецификациите, базирани на експлоатационните характеристики.

Може би не винаги е възможно да се използва една обща и стандартизирана спецификация на експлоатационните характеристики. Но за мнозина специалисти по обществени поръчки тези спецификации са предпочитаната възможност, защото те:

- насърчават намирането на алтернативни и иновативни решения;
- снижават до минимум риска, поеман от институцията възложител, в случай, че експлоатационните характеристики се окажат лоши;
- не насърчават проявите на пристрастност и облагодетелстване на определени икономически оператори, участващи в тръжната процедура;
- намаляват ресурсите, необходими на икономическите оператори, за подготовка на подробни отговори на поканата за участие в тръжната процедура;
- свеждат до минимум времето, средствата и усилията за подготовка на спецификацията от страна на институцията възложител.

Минимумът, който специалистът по обществени поръчки се стреми да постигне, трябва да е изготвянето на спецификация, описваща напълно потребностите на институцията възложител.

Използването на стандарти за определяне на нуждите и изискванията

В законодателството на Европейския съюз е залегнало едно основно изискване, което гласи, че институциите възложители се позовават на стандартите на ЕС или на международните стандарти, когато такива съществуват. Това е отличен начин за стимулиране на конкуренцията:

- в даден промишлен отрасъл;
- когато се доставя определена стока или услуга;
- на национално ниво;
- в Европа;
- на международно ниво.

Като пример може да се посочи счетоводният стандарт IFRS1 (т.е. МФОС1 – Международен финансово-отчетен стандарт 1), според който икономическите оператори трябва да изготвят отчетните си сметки и документи, които подлежат на проверка от клиентите им и регулаторните органи.

Локализация – проверете дали МФОС1 е приложимият стандарт и/или открийте по-общоразбираем стандарт.

Терминът „стандарт“ означава техническа спецификация, която е одобрена от признат орган по стандартизация (в горния случай – Комисията по международни счетоводни стандарти), предназначена за непрекъснато или продължително приложение.

Съответствието със стандарта може да е задължително или не, ако самият стандарт попада в една от следните категории:

- **Международен стандарт:** стандарт, който е приет от международна организация по стандартизация и е достъпен за широката общественост;
- **Европейски стандарт:** стандарт, приет от европейска организация по стандартизация, който е достъпен за широката общественост;
- **Национален стандарт:** стандарт, приет от национална организация по стандартизация, който е предоставен за достъп от широката общественост;

По същия начин, теглото на фотокопирната хартия е възможно да е един прост стандарт, например то може да се определи като 80 гкм (грама на квадратен метър). Друг прост стандарт е EDIFACT за електронен обмен на данни. Тези два стандарта са примери за индустриални стандарти. Един възложител, който се нуждае от фотокопия на по-тежка хартия, ще определи в спецификацията си, че копирните машини, от които се нуждае, задължително трябва да могат да се справят с хартия от 130 гкм.

Разрешаване на възможност за предлагане на алтернативно решение

Редно е спецификациите също така да оставят възможност на икономическите оператори да предложат и алтернативно решение. Както се обяснява по-долу, Директивата изисква от възложителите да приемат и еквивалентни стандарти, когато икономическите оператори могат да покажат по начин, удовлетворяващ възложителя, че тези стандарти наистина са еквивалентни. Често това се постига чрез позоваване на думите „или еквивалент“. И докато следователно не е добра практика в спецификацията да се посочи автомобил „Рено Меган“, локализацията чрез използване на фразата „Рено Меган или еквивалентно превозно средство“ ще покаже на потенциалните участници в тръжната процедура, че те могат да предложат автомобил на различен производител без това да се счита за нарушение на изискването за съответствие.

В Директивата съществува разпоредба, която казва че когато възложителят дефинира техническите спецификации, той не бива да отхвърля дадена тръжна оферта въз основа на факта, че предлаганите материали, стоки или услуги не съответстват на спецификацията, ако даден икономически оператор докаже по начин, удовлетворяващ възложителя със всички „подходящи средства“, че едно или повече от предлаганите решения отговарят на изискванията по еквивалентен начин. Отбележете, че:

Фразата „подходящи средства“, използвана по-горе, включва техническото досие на даден производител или доклад от изпитания, проведени от признат изпитателен орган.

Според терминологията на тази Директива „признати органи“ са „лаборатории за изпитания и калибриране, както и сертифициращи и инспектиращи органи, които работят в съответствие с приложимите европейски стандарти“.

Обсъждане на концепцията за общата цена на притежание (ОЦП) или за общите разходи, които се правят за вече придобитата собственост

Принципът на общата цена за притежание

Когато дадено изискване като например машина, превозно средство или сграда няма да се изконсумират в рамките на кратък период от време след като възлагащият орган ги получи, е редно да се отдели внимание за уточняване на елементите на разходите за целия жизнен цикъл на предмета на конкретната обществена поръчка.

Концепцията за общата цена на притежание (ОЦП), позната също и като остойностяване на целия жизнен цикъл на дадена собственост, взема предвид разходите за притежанието, експлоатацията и премахването или бракуването на тази собственост в течение на целия ѝ жизнен цикъл. Следователно общата цена на притежание на тази теоретично ниско-разходна покупка е по-висока, отколкото тя би била в някакъв противен случай.

Директивите от 2014 г. предписват използването на най-изгодната тръжна оферта от икономическа гледна точка. Икономически най-изгодната тръжна оферта, така както вече е предефинирана в Директивите от 2014 г., понастоящем представлява единственият критерий за възлагане на договор и обхваща редица различни подходи, които могат да се тълкуват като:

- цена,
- само разходи – чрез използване на подхода на ефективност на разходите, и
- най-доброто съотношение между цена и качество.

Основните промени в Директивата от 2014 г. в този контекст са: 1) изискването да се използва подхода на ефективност на разходите при тяхната оценка; и 2) новото изискване в член 68 за остойностяването на целия жизнен цикъл.

Това дава на институциите възложители възможността да се възползват от концепцията за общата цена на притежание (ОЦП). Таблицата по-долу дава пример с покупката на автобус. Числата, използвани в таблицата, имат единствено илюстративна цел.

Елемент на ОЦП	Описание на елемента	Разходи от икономически оператор А	Разходи от икономически оператор Б	Разходи от икономически оператор В
Покупна цена	Действителна покупна цена	1 000 000	1 100 000	1 400 000
Цена на притежание	Разходи за погасяване на заем, за застраховки, данъци, амортизация	200 000	210 000	205 000
Разходи за експлоатация	Разходи за гориво, за резервни части, за брой хора, заети с експлоатацията и поддръжката. При продължителност на	6 500 000	6 345 000	6 001 000

	експлоатацията на автобуса над 25 години - за гуми, подмяна на седалки при счупване.			
Разходи за бракуване	Остатъчна стойност при бракуване на оборудването	(75 000)	(80 000)	(92 000)
Общи разходи	Общи разходи	7 625 000	7 575 000	7 514 000

Въздействие върху спецификациите

Въздействието на общата цена на притежание (ОЦП) върху спецификациите е следното: специалистите по обществени поръчки не само трябва да отчетат покупната цена в рамките на спецификацията, но също така и да уточнят изискванията си, свързани с експлоатационните разходи. Това може да накара икономическите оператори да предложат:

- пакет, който намалява разходите за резервни части;
- възможност, включваща сервизно обслужване;
- възможност за сключване на лизингов договор вместо договор за покупко-продажба;
- модификация на изделието с по-дълъг жизнен цикъл;
- възможност за обратно изкупуване в края на ефективния живот на оборудването.

Едно съображение, което трябва да се запомни, е, че влиянието и контролът, които възложителят упражнява върху даден икономически оператор, е по-голямо, когато се прави първоначалната обществена поръчка. Веднъж след като оборудването е закупено, много вероятно е възложителят да трябва да закупува резервни части, консумативи и допълнително оборудване от същия този икономически оператор на възможно най-висока цена. Ако в предложената пакетна оферта се включат всичките тези изисквания, това ще доведе до реализиране на икономии.

Съставяне на проекта за чернова на спецификацията

Въведение

Много от твърденията в този раздел на изложението вероятно изглеждат очевидни. Но при бороването с документи, за които се твърди, че определят изискванията, мнозина специалисти по обществени поръчки от собствен опит споделят, че едно или повече от изброените по-долу съображения често се пропускат от техническите специалисти и другите заинтересовани лица. Ето защо тези бележки ще са от полза за специалистите по обществени поръчки, които работят със специалисти на заинтересованите лица по изготвяне на план или чернова на спецификация, като очакването е, че голяма част от дейността, обсъждана в този раздел, ще се извършва тъкмо от заинтересовано лице.

В някои случаи цялото задание, съдържащо изискването, ще бъде уточнено съвсем прецизно във формата на инженерна скица, спецификация за услуга или обслужване, или химическа рецепта. Описаните по-долу стъпки допускат, че такава спецификация не съществува, макар и текстът да посочва подходящото място, където се използват такива позовавания. За да се изготви една стандартна, широкообхватна и не-специфична спецификация е необходимо:

- да се разбере естеството на изискването;
- да се проучат подробностите на това изискване;
- да се формулират експлоатационните характеристики или производителността, която се изисква от стоките или услугата;
- да се съобщи изискването на заинтересованите лица и заедно с тях да се проведат съответни изпитания.

Установено е, че стандартният формат на спецификациите и запитванията обикновено е най-подходящ.

Да се разбере естеството на изискването

Преди да е възможно да се покани което и да лице да достави някаква дейност, да направи стокова доставка или предостави услуга, задължително трябва да се разбере самото изискване. Това е свързано със задаване *и отговаряне* на въпроси, включително:

- Какво е названието на изискването? Не трябва да се предполага, че икономическите оператори са длъжни да знаят това. Еднакво важно е самото название да изпраща послание на икономическите оператори. Необходимо е да се гарантира, че както названието, така и посланието ще предадат същността на изискването на потенциалните икономически оператори.
- Какво планираме да извършим с изискването? В някои случаи приложението, което имаме предвид за конкретното изделия, може да превърне офертите на някои от икономическите оператори в неподходящи или неуместни. Нашата спецификация не трябва да оставя и капка на съмнение в икономическия оператор относно как ние възнамеряваме да използваме изделието или какво искаме от услугата, предмет на обществената поръчка
- Кой ще използва предмета на изискването? Нашата спецификация трябва да посочи този изключително съществен факт. Икономическите оператори ще формулират тръжните си оферти по различен начин, ако изискването в поканата за участие в тръжната процедура е за обучение на хора с опит, а не на новаци.

Да се проучат подробностите на това изискване

Дори и най-простите изисквания съдържат някаква подробност, която дава неправилна представа за тяхната същност. „Болт“, „молив“ и „сандвичи“ са прости и обикновени изисквания, но въпреки това те притежават почти безкрайни разновидности. Списъкът по-долу не е изчерпателен, но той очертава типични разновидности в детайлите, които могат да включват:

- Приложимите стандарти;
- Мерните единици: размер, дължина, височина, ширина, обем, капацитет, диаметър, ват, волт, грам;
- Стойността (цена) за единица мярка: ... за 2 метра, 120 грама на квадратен метър;
- Основния материал: стомана, месинг;
- Съдържанието на материала: конкретно качество стомана: EN316
- Други характеристики от съществено значение: напр. шестоъгълна глава, степен на обработка на повърхността;
- Начин на действие: центрофугиране, възвратно-постъпателно движение;
- На кое място от оборудването ще се използва изделието: върху, вътре или заедно с други изделия;
- Изисквания за енергийния източник: електрически, дизелов, ядрен;
- Пространствена ориентация: вертикална, хоризонтална; за страници: портрет, пейзаж
- Език;
- Времетраене;
- Изисквана бройка на персонала;
- Изисквания за безопасност;
- Гориво;
- Цвят;
- Модификация или поколенчески номер.

Да се формулират експлоатационните характеристики или производителността, която се изисква от стоките или услугата

След като изискването е проучено и изложено с всички подробности, се налага да се обсъдят и експлоатационните критерии. Често се допуска, че тази област е еднаква с подробната спецификация, и независимо от факта, че понякога тя може да се открие в рамките на тази информация, на нея се акцентира тук поради голямата ѝ значимост.

Целта на включването на експлоатационните характеристики е следната:

- Да се опише нивото на изискваната ефективност;
- Да се определят стандартите, спрямо които ще се измерва уточненото изискване, след като то влезе в експлоатация;
- Да се гарантира, че обслужването или оборудването отговаря на нивото на продуктивност на другите елементи, с които то е длъжно да си взаимодейства;
- Да се свърже изискването със законодателните норми и другите стандарти. Конкретно това може да са здравни стандарти и стандарти за безопасност – тук трябва да се приложи **локализация**. Но политиката на възложителя тук също може да наложи избраните от него стандарти;

- Да се включи като елемент от процеса на подбор на участниците в тръжната процедура.

Експлоатационните характеристики или производителността ще търсят връзка между редица от точките в спецификацията с критериите, чрез които те ще се измерват. По-долу са изброени примери за това:

- Договор за ресторантско обслужване трябва да определи броя на порциите ястия, приготвяни за ден, които се очакват като доставка от икономическия оператор (напр. 240 порции храна дневно). Освен това трябва да се посочи, че голям брой на хората от персонала използват алтернатива на ресторантската храна в петъците, в случай, че това наистина е действителната ситуация.
- Възложителят може да има потребност от канцеларски материали, доставяни до определено местонахождение в сградата или помещенията, които възложителят заема, или пряко до бюрата на отделните служители. Това ще повлияе пряко върху разходите на икономическия оператор.
- Виличните електрокари ще работят в даден диапазон, напр. брой километри, преди да трябва да се презареждат акумулаторните им батерии.
- За помпите или компресорите се налага да се даде указание за обема, който трябва произвеждат за секунда или минута.

Спецификацията на експлоатационните характеристики или производителността позволява на икономическите оператори да предложат в тръжната си оферта своето най-подходящо изделие или да съставят предложение за услуга или сервизно обслужване, което е най-подходящо и съотносимо с нуждите на изискването в спецификацията.

Връзката с първостепенните и второстепенните условия по договора

Критично важните първостепенни и второстепенни условия в договора ще се формират въз основа на елементите в спецификацията. Изискванията за експлоатационните характеристики, използвани като пример в предходния параграф, може да се превърнат в разпоредби или клаузи по договора. Например, договорът между институцията възложител и икономическия оператор може:

- Да изисква икономическият оператор да доставя 240 порции храна на ден с изключение на петъчните дни, когато броят на порциите е само 180.
- Да превърне имената на служителите и тяхното местонахождение, до което се правят доставките на канцеларски материали, в официални крайни пунктове за предаване на доставките по договора. Разумните специалисти по обществени поръчки ще запишат тези подробности в гъвкава и подлежаща на промени таблица в края на договора, но независимо от това записаното в таблицата ще е легитимна разпоредба или клауза по договора.
- Когато един виличен електрокар не може да покрие дадения брой километри преди презареждане, институцията възложител може да потърси предприемането на коригиращи мерки или на съответна компенсация от страна на икономическия оператор.

- Помпа, която не може да изпомпва изисквания обем вода на час, може да се върне като негодна за целта или от икономическия оператор може да се поиска да я замени безплатно.

Спецификацията е в сърцевината на договора, а ключовите индикатори на експлоатационните характеристики и споразуменията за нивото на обслужване ще произлязат от спецификацията.

Да се съобщи изискването на заинтересованите лица и върху него да се проведат съответни изпитания

И в тази област нещата също може да ни се струват очевидни. Но общуването и комуникациите често се провалят или ни изневеряват, а един или повече от елементите в спецификацията не представляват нуждите на всяко от лицата, заинтересовани от конкретното изискване. Това може да доведе до разходи надолу по веригата, когато трябва да се въведат промени. Затова преди официалното публикуване на спецификациите те трябва да се изпратят на всички важни заинтересовани лица с искане за тяхното одобрение и съгласие.

Редно е да се договори стандартен формат за спецификация. Тя може да включва следните точки, ако те са подходящи и съотносими с нуждата, уточнена в спецификацията:

- Референтния номер на изделието, включено в спецификацията – този номер може да е различен от номера му като част;
- Номер на версията или модификацията, дата на модификацията или на одобрението за въвеждане на видоизменението, а в някои случаи може да се поиска и обосновка на причината за това видоизменение;
- Обобщено описание на изделието;
- Пълно описание на изделието;
- Указание за какво ще се използва изделието;
- Количествени подробности за изделието (размер, капацитет);
- Подробности за други характеристики на изделието (резба, повърхностна обработка, покритие);
- Качествени аспекти на изделието;
- Конкретни експлоатационни характеристики на изделието, по възможност да се посочи „къде е било използвано“.

Различия при специфицирането на стоки, услуги и строително-проектни дейности

Стоките, строителните дейности и услугите притежават различни аспекти, подлежащи на обсъждане във връзка със спецификацията.

Специфициране на стоки

Стоките и материалите могат буквално да се преброят, пипнат, претеглят и изпробват, за да се разбере дали са подходящи за целта, както преди изготвянето на спецификацията, така и след доставката. Ако се специфицират 1,000 листа розова

фотокопирна хартия с размер А4 и тегло 80 гкм в два пакета от 500 листа всеки, тогава е възможно:

1. Да се разбере дали са били доставени два пакета;
2. Да се разбере дали хартията е била доставена на правилната институция и място;
3. Да се наблюдава времето на доставката;
4. Да се погледне опаковката, за да се види дали вътре наистина има фотокопирна хартия;
5. Да се преброят всичките 1,000 листа;
6. Да се претегли хартията, за да се разбере дали отговаря на стандарта „грам за квадратен метър“.
7. Да се провери дали цветът на хартията е розов.

Физическото естество на стоките означава, че спецификацията и измерването могат да се видят образно и да се опишат с по-малко затруднения.

Специфициране на услуги

Услугите не притежават никакви вродени материални качества – както при консултантските услуги например – което не ни пречи или забранява да ги дефинираме по отношение на тяхната функционалност или производителност. От услугите – както и от стоките – се изисква да удовлетворят конкретни нужди, а спецификациите трябва да се напишат така, че изходният резултат, произтичащ от дадена услуга, да се превърне в измерим. Но услугата има неосезаемо естество, което прави по-трудно специфицирането ѝ, а дори още по-трудно измерването ѝ.

Услугата „почистване на офис“ тук може да ни послужи за пример. Гледната точка за това какво представлява понятието „почистване“ за един човек може да доведе до оплакване или рекламация от друг човек поради това, че офисът не е чист.

Услугите се различават от стоките по няколко начина – например:

- Услугите са неосезаеми;
- Услугите са свързани с извършването на дейности или изпълнението на задачи;
- Услугите не могат да се притежават като стока или изделие;
- Услугите не могат да се съхраняват;
- Мостри на услугите не могат да се видят преди те да са закупени;
- Някои услуги не могат да се предоставят от разстояние;
- Услугите се предоставят от хора.

Тези различия са от значение за спецификациите и за да се преодолеят трудностите, които възникват, спецификациите за услуги не само задължително трябва да заложат параметрите за изпълнението им от икономическите оператори, но също така трябва да послужат и за количествена основа, според която дейността на хората, работещи за икономическия оператор, да може да се измерва. Тези спецификации трябва да обхващат аспекти като например:

- Подробности за услугата, която ще се предоставя;
- Време, по което, и място, на което ще се предоставя конкретната услуга;

- Имената на хората, които са оправомощени да предоставят услугата;
- Изисквано време за реакция – както при обикновени, така и при извънредни обстоятелства;
- Поддръжка и резервни споразумения;
- Изисквана документация;
- Надзор и заверка на документ, с който услугата се приема за изпълнена.

Често изискването за получаване на дадена услуга се изразява в споразумение на ниво услуга, което се включва в договора за възлагане на обществената поръчка. То често има формата на график, свързан с конкретното естество на предоставяната услуга.

Специфициране на дейности и строителни проекти

Специфицирането на дейности и строително-ремонтни проекти може да погълне доста време и ще изисква експертните познания и опит на архитекти, строителни инспектори и други специалисти, които притежават конкретен опит в областта на строителството, което ще се предприеме. Различните проекти – например мостове, сгради, летища, магистрали и пристанища – причиняват различни затруднения и изискват различни експертни познания и опит. В допълнение към проекта за строителната дейност спецификациите ще трябва да включват и аспекти като например:

- Получаване на достъп до обекта;
- Определяне на съоръженията, разположени на обекта, и какво ще се извършва от възложителя и какво – от икономическия оператор;
- Достъп до съоръженията на възложителя по време на извършване на строителните дейности на обекта;
- Наличните съоръжения за разтоварване и складиране;
- Какво се изисква по отношение на монтажната дейност и въвеждането в експлоатация, кога предаването на обекта ще се счита за завършено;
- Къде започват и свършват рискът и правната отговорност за икономическия оператор и за възложителя;
- Въпросите относно устойчивостта и продължаващата поддръжка на построения обект след неговото завършване.

Управление на процеса на изпращане на отговори на въпросите, свързани със спецификациите, които икономическите оператори отправят по време на тръжната процедура

Следващите параграфи очертават някои области на добри практики, когато се занимаваме с въпроси, свързани със спецификациите, които икономическите оператори отправят по време на тръжната процедура.

Думите „управление“ и „контрол“ са ключовите понятия тук. Не трябва да се изправяме пред ситуация, в която различни хора от едно и също предприятие на икономически оператор или от предприятия на различни икономически оператори контактуват с редица хора от самата институция възложител като използват различни канали на комуникация. Да се позволява на това да се случва означава да се изправим пред опасността да се получат различни послания за един и същи аспект на спецификацията,

изпратени на различни хора. Следователно е необходимо да се изгради един официален процес на общуване.

Добрата практика е този процес да се фокусира върху един или двама души от персонала на възложителя. Съществуват обаче и редица други достъпни възможности. Но независимо коя от всичките възможности ще изберем, за да се поддържа прозрачността и да се спазва правилото за равното третиране на участниците в процеса обаче, всички икономически оператори задължително трябва да получават информацията относно всички въпроси и отговори, задавани и получавани от икономическите оператори, освен в случаите, свързани с поверителна търговска информация. Гореспоменатите възможности включват:

1. Да се помолят икономическите оператори да насочват към поименно посочен отговорник по обществената поръчка всичките си въпроси относно дадено изискване в писмен вид. Това означава, че въпросите могат да пристигат чрез електронната поща, по факса или с писмо. След това отговорникът по обществената поръчка ще потърси отговорите на зададените въпроси от технически компетентни заинтересовани лица и ще разпространи всички въпроси и отговори до всички икономически оператори, участващи в тръжната процедура.
2. Да се помолят икономическите оператори да насочват в писмен вид всичките си въпроси относно техническите аспекти на дадено изискване към заинтересовано лице с техническа компетентност, а всичките си въпроси относно търговските аспекти на изискването да насочват към отговорника по обществената поръчка. Това означава, че въпросите могат да пристигат чрез електронната поща, по факса или с писмо. След това служителите на възлагащия орган ще потърсят отговорите на зададените въпроси и ще разпространят всички въпроси и отговори до всички икономически оператори, участващи в тръжната процедура.
3. Да се помолят икономическите оператори да изпращат електронни писма до посочена интернет страница. Тогава различни хора от възложителя ще могат да влизат в нея и всички икономически оператори ще могат да видят на нея и въпросите, и интересувашите ги отговори. Алтернативата на тази възможност е отговорникът по обществената поръчка да може да сваля информацията, качена на тази интернет страница, и да я разпраща чрез електронни писма, съдържащи всичките въпроси и отговори, до всички икономически оператори, участващи в тръжната процедура. Тази възможност обаче може да се схване като неблагоприятна, тъй като е вероятно да се окаже дискриминационна за много страни и ситуации, където не е обичайно всички икономически оператори да разполагат с достъп до широколентов интернет.

Добри практики – отговори на зададените въпроси

Служителите от предприятията на някои икономически оператори ще използват малка неяснота или двусмислие в дадена спецификация, за да започнат един дискуссионен процес, с който целят да накарат служителите от възлагащия орган да започнат подробен разговор относно изискването или дори да влязат в преговори с тях. Такива ситуации обаче трябва да бъдат отхвърляни.

Оценката на офертите е етапът от възлагане на поръчката, по време на който възложителят преценява коя от офертите, отговарящи на изискванията за допускане до търга е най-икономически изгодна (както е дефинирано в Директивата от 2014 г.), на базата на предварително обявени критерии. Договор се сключва с кандидата, чиято оферта е обявена за най-изгодна икономически.

Оценката на офертите се извършва от компетентно жури в съгласие с изискванията на законодателството и принципите в Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС) за равно третиране, недискриминация и прозрачност. Също така, от участниците в процеса се изисква конфиденциалност на информацията.

Директивата от 2014 г. формулира различните възможности за избор на критерии, които могат да послужат за възлагане на поръчката, като отбелязва, че сключване на договор може да има само когато са изпълнени следните условия:

- Офертата отговаря на изискванията, условията и критериите, описани в обявата за търга и другите тръжни документи.
- Офертата е подадена от кандидат, който не е изключен на основата на несъвместимост с условията на търга, изискванията на екологичното, социалното и трудовото законодателство на Европейския съюз, колективните трудови договори или други международни изисквания.
- Офертата отговаря на критериите за подбор, обявени от възложителя.

При отворени процедури, възложителят може да реши да разгледа офертите преди да провери дали кандидатите отговарят на критериите за подбор и не подлежат на изключване. Във всички случаи, кандидатът, с когото възложителят е решил да сключи договор, трябва да предостави необходимите доказателства и възложителят не трябва да сключва договор с кандидат, който не е в състояние да направи това. Възложителят също така има право по всяко време да изиска необходимата информация, така че да осигури правилното протичане на процедурата.

Обаче, Директивата от 2014 г. не съдържа детайлни правила как да се структурира процесът на оценка на офертите, а също така няма определени правила за

организацията и отговорностите на журито. Тези въпроси се регламентират от всяка страна членка. В Директивата се пояснява, обаче, че съдържанието на офертите се разкрива след изтичането на срока за тяхното подаване. Тя също формулира правила как да се разглеждат вариантите по време на процеса на оценка, както и правила за оценка на необичайно ниски оферти.

В тази секция разглеждаме най-общо процеса на оценка, приключващ с възлагане на поръчката, главно по отношение на това, което наричаме добри практики. Връзка ще бъде направена и с някои релевантни текстове на Директивата.

Договори под праговете на ЕС

Директивата не се отнася до публични търгове, които са под определени финансови прагове, поставени от самата Директива.

Общо казано, договорите, които са под праговете на ЕС са оставени за решаване по правила, определени от страните членки. На отделните възложители е разрешено да ползват собствените си вътрешни правила за покупка.

Обаче, общите принципи и принципите на ДФЕС, включително принципите за прозрачност, равно третиране и недискриминация, трябва да бъдат съблюдавани в процеса на оценка и възлагане на поръчката и за договори, които са под праговете поставени в Директивата. Същото важи и за принципа на конфиденциалност.

Ключови принципи, ръководещи процеса на оценка

Процесът на оценка на офертите трябва да бъде ясно основан на общопризнатите принципи на ДФЕС:

- недискриминация
- равно третиране
- прозрачност

Недискриминация на основата на националност – Този принцип на ДФЕС означава, че се забранява каквато и да е дискриминация на участниците на основа на тяхната националност. По време на оценката, офертите на участници от други страни членки не трябва да се дискриминират спрямо местните участници.

Равно третиране – Общоприетият принцип е, че всички оферти, получени в рамките на определения срок, трябва да бъдат равнопоставени. Те трябва да се разглеждат въз основа на едни и същи предварително известни тръжни правила и изисквания.

От практиката на Европейския съд следва, че принципът на равно третиране налага сходни ситуации да не се разглеждат различно, както и различни ситуации да не се уеднаквяват, освен ако няма обективни причини за това.

Прозрачност – Този общ принцип означава, че детайлна писмена информация трябва да се пази (обикновено във формата на доклади и протоколи от проведените заседания) за всички действия на комисията по оценка. Всички решения трябва да бъдат добре обосновани и документирани. По този начин евентуално дискриминационно поведение ще бъде продотвратено ири поне лесно забележимо.

Конфиденциалност – С изключение на откриването на публичния търг, целият процес по оценка се извършва *in camera* и при пълна конфиденциалност. По време на процеса на оценка офертите не трябва да напускат офиса на възложителя и да се държат под ключ, когато не са обект на разглеждане от комисията. Тези предпазни мерки се налагат, за да се избегне изтичане на информация. Информация, отнасяща се до процеса на оценка или възлагане на поръчката, не трябва да се разкрива пред участниците или други лица извън комисията докато крайното решение не бъде оповестено на всички заинтересовани лица.

Според новата Директива от 2014 г., пълната електронна комуникация на всички етапи от процедурата, включително запитванията и особено **електронното подаване на офертите** ще стане задължително. При целия процес на комуникация и обмен на информация възложителят трябва да осигури нейната неприкосновеност и конфиденциалност на офертите и заявките за участие. Нивото на сигурност, наложително при електронна комуникация (електронен подпис и всичко останало), трябва да бъде поддържано през целия процес на публичния търг в съответствие с нивото на риска от злонамерено действие.

Комисия за оценка на офертите

В общия случай, процесът на оценка на офертите се извършва от достатъчно компетентна група експерти, които може да съставляват съществуващо подразделение на изпълнителя или нарочно създадена за целта единица. За целите на нашето изложение използваме термина „комисия по оценката“.

Като общо правило и в зависимост от националното законодателство, начело на комисията стои председател без право на глас, който ръководи, координира, напътства и контролира процеса на оценка на офертите. Председателят отговаря *inter alia*, че процесът на оценка ще бъде извършен в съответствие с общите принципи, залегнали в ДФЕС и разгледани по-горе и завършен в доклад за оценката. Секретар на

комисията, също без право на глас, обикновено действа в помощ на председателя, извършва различни административни задачи и води протокол за всяко заседание.

Членовете на комисията за оценка, наричани още в този текст оценители, оценяват офертите независимо един от друг. На тях също може да се възложи оценката на части от офертата, отговарящи на тяхната специалност. Начинът, по който функционира комисията за оценка, зависи от разпоредбите на националното законодателство.

По принцип, комисията за оценка има мандат да избере най-добрата оферта и да направи препоръка за сключване на договор. Омравомощеният представител на възложителя е този, който взема и обявява крайното решение.

Забележка за добри практики

Добра практика е, всички членове на комисията, включително председателят и секретарят, да подпишат декларация за непристрастност и конфиденциалност още преди започването на оценката на офертите.

Като подписва такава декларация, всеки оценител:

- декларира изрично, че той/тя не е свързан по никакъв начин с когото и да е от участниците (или техните подизпълнители), които са направили оферти;
- поема изрично отговорност да не разкрива каквато и да било информация, получена в процеса на оценка, както на участниците, така и на други лица, които официално не са ангажирани в процеса.

Подготвителна работа и планиране

Подготвителната работа и предварителното планиране са много важни за навременното и правилно провеждане на процеса на оценка на офертите.

Комисията за оценка, под ръководството на председателя, провежда подготвително заседание преди самия край на срока за подаване на документи. Целите на това подготвително заседание обикновено включват, без да се ограничават до, следните дейности:

- Изложение на председателя, *inter alia*, относно:
 - правилата, приложими към процеса на оценка и стъпките, които следват;
 - правилата за изключване и селекционните (квалификационни) критерии, които ще се прилагат;

- отделните критерии и тяхната относителна тежест, включително точкуването, което ще се прилага, както и всяка друга по-детайлна предварително избрана методика на оценка;
- точната роля и отговорности на всеки член на комисията.

Н.В. Комисията за оценка трябва да има ясно разбиране за горните въпроси. Това разбиране е важно за осигуряването на последователен подход и обективна оценка на офертите. В противен случай може да се стигне до избор на оферта, която не е най-изгодната икономически и не отговаря на предварително зададените критерии.

- Възможност за членовете на комисията да задават въпроси относно процеса на оценка и тяхните задължения в този процес;
- Изработване на ясен план, заедно със стъпките на този план и разписание на тези стъпки до завършването на процеса;

Н.В. Процесът на оценка трябва да бъде завършен във валидния срок, обявен в тръжните документи. Само обективни обстоятелства, в съответствие с разпоредбите на търга, могат да наложат удължаването на този срок.

- Определяне, доколкото е възможно, на дати за следващите заседания, с цел осигуряване на присъствието на всички членове на комисията.

Забележка за добри практики

Добра практика е процесът на оценка да бъде завършен в рамките на крайния срок, обявен предварително в тръжните документи

Процесът на оценка: главни етапи

Процесът на оценка се характеризира с различни етапи. Те могат да бъдат обобщени както следва:

- внасяне и отваряне на офертите;
- оценка на офертите *strictu sensu*, което нормално свършва с препоръка пред възложителя за сключване на договор;

Тези етапи са тясно свързани с тръжната процедура. За по-ясна и стриктна оценка, комисията може по всяко време със свое решение да поиска от кандидатите изясняване на отделни аспекти на техните оферти.

В следващата секция изследваме главните етапи в процеса на оценка, като приемаме, че електронна процедура още не е въведена. Все пак, разглеждаме и някои проблеми на електронизацията.

Внасяне на офертите

При вънасяне, офертите следва да бъдат регистрирани от възложителя.

В нормалния случай се отбелязва името на кандидата или участника, датата и часа на прием на офертата. Обобщение на информацията се прилага към началния доклад.

Пликовете, съдържащи офертите, трябва да останат запечатани на сигурно място до тяхното отваряне и след това трябва да се държат под ключ до възлагането на поръчката.

Забележка за добри практики

Добра практика е да се групират получените оферти както следва:

- оферти, получени преди крайния срок
- промени в оферти, получени преди крайния срок
- оттеглени оферти преди крайния срок
- оферти, промени и оттегляния, направени след крайния срок

Отваряне на офертите

Целта на отварянето на офертите (както личи от самото название) е да се отворят офертите, за да започне тяхната оценка. Закъснелите трябва да бъдат отстранявани. Обикновено, закъснелите оферти се връщат на кандидатите неотворени, освен ако националното законодателство не е постановило друго.

Забележка за добри практики

Добра практика е офертите да бъдат отворени и оценката да започне веднага след крайния срок за тяхното получаване. Тази практика намалява риска неоправомощени лица да имат достъп до получените оферти.

Отварянето на офертите може да стане публично или непублично:

- **публично отваряне** – Офертите се отварят публично, в присъствието на оправомощени лица, във време и място, посочени от възложителя. В случаи на

отворени процедури, лицата оправомощени да присъстват на отварянето, както и времето и мястото за тяхното отваряне, трябва да бъде упоменато в обявлението за търга (виж Анекс V, част C, точка 21 от Директивата от 2014 г. за информацията, която трябва да бъде включена в обявлението).

- **непублично отваряне** – Офертите де отварят *in camera*, в присъствието само на членовете на комисията по оценка.

Забележка за добри практики

По принцип, смята се за добра практика офертите да се отворят публично, защото това увеличава прозрачността на процеса на оценка.

Избор на най-изгодната икономически оферта, на базата на предварително обявени критерии

Директивата от 2014 г. изисква всички поръчки да бъдат възлагани на базата на най-икономически изгодната оферта. Най-икономически изгодната оферта се идентифицира на базата на цената или разходите, като се взема предвид тяхната ефективност и може да включва най-доброто съотношение цена-качество, което се преценява на базата на критерии, включително качествени, екологични и/или социални, свързани с естеството на търга.

Избор на най-изгодната икономически оферта, на базата само на цената

Ако единственият критерий за възлагане на поръчката е цената, подадените офети:

- отговарят на процедурните изисквания и формалности,
- отговарят на спецификациите и други изисквания по същество,
- се сравняват само на основата на предложената цена.

Н.В. Съвместимостта със зададените спецификации и други изисквания по същество трябва да бъдат оценявани по системата „минава, не минава”. Не се използва точкова система, когато единствен критерий е цената.

Някои важни въпроси, които трябва да се имат предвид преди да се сравняват цените

- Предложените цени трябва да включват всички елементи, според изискванията в тръжните документи
- Всякакви аритметични грешки трябва да бъдат коригирани

Аритметични грешки са грешки в изчисленията. Методиката на коригиране на аритметични грешки трябва да бъде описана в тръжните документи.

Пример как могат да бъдат коригирани аритметични грешки

В един договор за доставка, например, тръжните документи може да индикират, че комисията по оценка ще коригира грешките както следва:

- а) когато има разлика между единичната цена и общата сума, получена от умножението на единичната цена по бройката, за вярна се приема единичната цена, освен ако според оценителите очевидно става дума за неправилно поставена десетична точка. В този случай за вярна се приема общата сума, а единичната цена се коригира;
- б) ако има грешка в общата сума при събиране, за верни се приемат отделните елементи, а общата сума се коригира;
- в) когато има разлика между числото, написано с цифри, и числото, написано с думи, предимство се дава на написаното с думи, освен ако то не отговаря на аритметична грешка. Тогава се дава предимство на написаното с цифри спорет изискванията на а) и б) по-горе

Корекцията на аритметични грешки на практика е обвързваща за кандидата или участника. Ето защо, ако той не приема корекцията направена от комисията по оценка, офертата му трябва да бъде отхвърлена. В съгласие с принципа за прозрачност, тази постановка трябва да бъде ясно разпоредена в тръжните документи.

- Приемане на отстъпки

Тръжните правила могат да предвиждат правенето на отстъпки от страна на участниците. В този случай тръжната документация трябва да съдържа и методиката за приложение на тези отстъпки.

Когато един търг е разделен на няколко обособени позиции, обявлението или другите тръжни документи може да предвиждат възможността кандидатите да комбинират няколко или всичките обособени позиции и да предложат отстъпки, които зависят от едновременното възлагане на други обособени позиции (кръстосана отстъпка). В тези

случаи комисията по оценката избира оптималната комбинация от отстъпки, така че да се постигне най-ниска обща цена на пакета.

- Оферти, които изглеждат необичайно ниски, трябва да бъдат внимателно проучени. Такива оферти са разгледани в повече детайли в точка 2.5 по-надолу.

Обобщение: Кандидатът, който отговаря на критериите за подбор и е предложил най-ниската цена/разходи в своята оферта, без цената да е необичайно ниска (и след коригирането на евентуални аритметични грешки и приемането на направените отстъпки), се избира на базата на най-икономически изгодната оферта и се предлага за сключване на договор.

Избор на най-добрата оферта на базата на разходите, като се отчита тяхната ефективност, например разходна калкулация за целия жизнен цикъл

Както беше обяснено по-горе, възложителите могат да оценят най-икономически изгодната оферта на основата на ефективността на разходите, например разходна калкулация за целия жизнен цикъл. Различни предпазни мерки се предприемат, за да се осигури прозрачност и недискриминация, когато възложителите използват подобен подход.

Избор на най-изгодната икономически оферта на базата на най-доброто съотношение цена-качество

Ако се използва съотношението цена-качество, избраните кандидати, които:

- отговарят на процедурните изисквания и формалности и
- отговарят на задължителните спецификации и други изисквания по същество

ще бъдат оценявани по предварително оповестени индивидуални критерии и тяхната тежест. Методиката, описана в тръжните документи, трябва да бъде следвана.

Някои важни неща, които трябва да се имат предвид:

- Предварително обявените критерии и тяхната относителна тежест, предварително обявените субкритерии и тяхната относителна тежест, както всички други елементи на предварително обявената методика за оценка, не могат да бъдат променяни или пренебрегвани в процеса на самата оценка. Критериите и методиката се използват както са заложили в документацията.

- За да се постигне точна оценка, членовете на комисията трябва да бъдат последователни в точкуването на офертите и да използват една и съща обосновка.
- Когато оценяват и точкуват финансовите аспекти на офертите, оценителите трябва да са сигурни, че:
 - всички разходи са включени
 - всички аритметични грешки са отстранени

Аритметичните грешки са грешки в изчисленията. Методиката на корекция на аритметичните грешки се обявява предварително в тръжната документация.

- взети са предвид всички отстъпки

Тръжните документи може да предвиждат възможността кандидатите да предложат отстъпки. В този случай те трябва също да съдържат методика за тяхното оценяване.

- всяка оферта, която изглежда необичайно ниска е внимателно проучена (по този въпрос вижте точка 2.5 по долу).

Забележка за добри практики

Добра практика е финансовите аспекти на офертите да се разглеждат отделно от нефинансовите.

- Оценъчни матрици трябва да се използват за точкуване на офертите. За целите на прозрачността, тези матрици трябва да бъдат приложени в доклада за оценка.

Забележка за добри практики

Добра практика е да се използват оценъчни матрици за точкуване на офертите по следните основни причини:

- Когато елементите на офертата се оценяват по списък, няма опасност от пропуск и оценката е пълна.
- Оценъчните матрици подлежат на одит.
- матриците са важни за обясняване на резултата на неуспешните кандидати.

Също така, добра практика е всеки оценител да разясни писмено оценката на всеки елемент от дадена оферта, като коментира слабите и силните страни на тези елементи. За целите на прозрачността, тези разяснения трябва да се включат в доклада по оценката.

Икономически най-изгодна оферта на базата единствено на цената

Когато възложителят реши да приложи като критерий единствено цената, поръчката се възлага на участника предложил най-изгодната цена. Тя е единственият фактор, който се взема предвид, когато се избира най-изгодната оферта. Получените оферти се оценяват според изготвените спецификации на принципа „отговаря/не отговаря“, без да се имат предвид никакви качествени показатели.

Пример – Поръчка за пластмасови химикалки

Спецификации	Предложени спецификации	Оценка
Количество: 200	Име на производителя: Име на модела (ако е приложимо):	Отговаря/Не отговаря
Щракащ механизъм		
Пластмасово тяло		
Цвят на мастилото: черен		

Колоната 1 се попълва от възложителя и посочва избраните спецификации (да не се променя от кандидата).

Колоната 2 се попълва от кандидата и трябва детайлно да посочва какво се предлага. Тя трябва да съдържа също ясна индикация на името на производителя и името на модела, ако е приложимо.

Колоната 3 се попълва от комисията по оценка по време на процеса по оценка на базата на „отговаря/не отговаря“.

N.B. Офертите, които отговарят на избраните спецификации се сравняват на базата на предложената цена.

N.B. Когато цената е единствен критерий, възложителят обикновено посочва детайлни спецификации. Този вид спецификации всъщност позволяват офертите да бъдат сравнявани само по цената, когато отговарят на спецификациите.

Цената като единствен критерий и анализът на разходите – Цената като единствен критерий важи в случаите, когато поръчката се възлага на базата на *оферираната цена*, т.е., цената фигурираща в офертата. Този критерий не може да се приложи, когато възложителят смята да използва анализ на разходите. В този случай трябва да се използва като критерий ефективността на разходите или най-доброто съотношение цена-качество.

Ограничения на цената като единствен критерий – Цената като единствен критерий има предимството да се използва лесно и бързо, но има и някои ограничения, включително следните:

- Тя не позволява на възложителя да вземе предвид съображения от качествен характер. Извън изискванията за качество, които са част от спецификациите и на които трябва да отговарят всички кандидати, качеството на предложените продукти не се оценява.

***N.B.** Оферта, която надвишава избраните спецификации (и предлага по-високо качество) при малко по-висока цена от оферта, която просто отговаря на спецификациите (но не ги надвишава), не може да стане победител в търга.*

- Тя не позволява на възложителя да вземе предвид иновациите и иновативните решения. Достатъчно е да отговаряш на спецификациите.
- При изисквания за по-дълъг оперативен живот, тя не позволява на възложителя да вземе предвид разходите през целия жизнен цикъл на поръчания артикул. Когато се използва критерият за най-ниска цена, има значение само директната (началната) цена на покупката в рамките на избраните спецификации.

Някои случаи, в които изглежда подходящо да се използва критерият за най-ниска цена

При поръчка на стоки – За поръчката на несложни стандартни продукти (например канцеларски материали) цената нормално е единственият определящ фактор за решението на комисията по оценка.

При строително-монтажни работи – За строително-монтажни работи, чийто вид се определя от възложителя по предварително изработен проект, нормално е цената да бъде единственият приложим критерий.

При поръчка на услуги – За някои услуги (например почистване на сгради или издателски услуги) възложителят може да предпочете да изготви детайлни и точни спецификации и след това да избере кандидата, който отговаря на изискванията и предлага най-ниската цена.

***N.B.** Горните случаи са само примерни. От възложителя зависи да вземе информирано решение дали да използва цената като единствен критерий в зависимост от естеството и специфичния характер на поръчката.*

***N.B.** В повечето случаи цената като единствен критерий не е подходяща за оценка на по-сложни, комплексни поръчки за стоки, строителни работи и услуги.*

Използване на нарочни матрици в тръжните документи, които да формират цената на офертата

Директивата не коментира използването на нарочни матрици за формиране на цената на офертата. Това е оставено на националното законодателство.

На практика, възложителят може да реши да включи в тръжните документи нарочна таблица, където да изброи всички елементи, които трябва да се съдържат в предложената цена. Такава таблица обикновено се нарича „разбивка на офертираната цена“ или „разписание на цените“ или, при строително-монтажни работи, „количествена сметка“ (в практиката се използват и други термини). Тази разбивка на офертираната цена/разписание на цените/количествена сметка се изготвя от кандидата и се предлага на възложителя като част от тръжната оферта.

Забележка за добри практики

Използването на разбивка на офертираната цена/разписание на цените/количествена сметка позволява на възложителя по ясен и недвусмислен начин да представи елементите, които трябва да съставят офертираната цена. Това намалява възможността за грешки и пропуски от страна на кандидатите при формирането на цената и получаването на отговорни предложения.

ИКОНОМИЧЕСКИ НАЙ-ИЗГОДНА ОФЕРТА НА БАЗАТА НА НАЙ-ДОБРО СЪОТНОШЕНИЕ ЦЕНА-КАЧЕСТВО

Когато икономически най-изгодната оферта се определя на базата на най-доброто съотношение качество-цена, възложителят може да вземе предвид и други критерии, освен най-ниската цена, например качество, време за доставка и сервизно обслужване. Възложителят дава относителна тежест на всеки избран критерий, който съответства на неговата важност спрямо другите избрани критерии. Целта на този подход е да се открие най-икономически целесъобразната оферта (съображение 89 от Директивата от 2014 г.).

Съотношението качество-цена – Терминът „качество-цена“ означава оптималната комбинация между няколко критерия (някои свързани с разходите, а някои не), които заедно изпълняват изисквания на възложителя. Обаче, елементите, които съдържа тази оптимална комбинация, се различават от поръчка до поръчка и зависят от резултатите, които възложителят иска да постигне.

Концепцията „качество-цена“ отчита, че доставките, строителството и услугите не са хомогенни, т.е., те се различават по качество, трайност, издръжливост, достъпност и други аспекти на продажбата. Смисълът да се търси най-доброто съотношение между тези компоненти е, че възложителят търси най-оптималната комбинация от качества, които задоволяват неговите нужди. Ето защо, различните качества на продуктите – трайност, издръжливост и т.н., се съизмерват с тяхната цена. Може да е за предпочитане да се плати повече за продукт с по-малко разходи за поддръжка, отколкото за по-евтин продукт с по-високи разходи.

Преимущества на най-доброто съотношение цена-качество – Най-доброто съотношение цена-качество, в сравнение с критерия за най-ниска цена, има множество преимущества, включително следните:

25. То позволява на възложителите да вземат предвид качествените показатели. Най-доброто съотношение цена-качество се използва, когато качеството е важно за възложителя.
26. То позволява на възложителите да вземат предвид иновациите и иновативните решения. Това е особено важно за малките и средни предприятия, които са източник на иновации и оригинални решения.
27. За продуктите с дълъг оперативен живот, то позволява на възложителя да вземе предвид разходите по целия жизнен цикъл, а не само директната продажна цена.

Някои случаи, в които изглежда подходящо да се използва най-доброто съотношение цена-качество

При поръчка на стоки – При обществени поръчки, които включват инсталация на специализирана продукция, поддръжка на тази продукция или обучение на персонала, обикновено се предпочита този критерий. Това е защото при тези търгове качеството е от особена важност.

При строително-монтажни работи – За строителство, проектирано от кандидата, най-често се използва съотношението цена-качество.

При поръчка на услуги – При поръчка за консултантски услуги или общо казано интелектуални услуги, качеството обикновено е от особена важност. Опитът показва, че когато се възлагат подобни услуги, най-добри резултати се постигат, когато съотношението качество-цена се предпочита пред цената като единствен критерий.

Н.В. Горните случаи са само примерни. От възложителя зависи да вземе информирано решение дали да използва съотношението цена-качество като критерий в зависимост от естеството и специфичния характер на поръчката.

Забележка: Най-доброто съотношение цена-качество обикновено се използва за по-сложни поръчки на доставки, строителни работи и услуги, когато се касае за разнообразни продукти и цената като единствен критерий не е подходящо решение.

Критерии, които може да бъдат взети предвид за определяне на икономически най-изгодната оферта, както са дефинирани в Директивата от 2014 г.

Според Директивата от 2014 г. възложителят може да вземе предвид различни критерии за определяне на икономически най-изгодната оферта. Член 67(2) от директивата съдържа *илюстративен* списък на тези критерии, а именно:

- „качество, включително техническо, естетическа и функционална характеристика, достъпност, дизайн, подходящ за различни потребители, социални, екологични и иновативни характеристики, условия на транзакцията;
- Организация, квалификация и опит на персонала, определен за изпълнение на договора, когато този персонал може да има съществено значение за качеството на изпълнение;
- Следпродажно обслужване и техническо съдействие, условия на доставката като дата, краен срок, период или време за завършване”.

***N.B.** Обаче, тъй като този списък е само илюстративен, от възложителя зависи какви критерии ще бъдат приложени за избор на икономически най-изгодната оферта според специфичните обстоятелства и ограничения на всеки отделен случай.*

Според Директивата от 2014 г., критериите, които може да бъдат взети предвид за определяне на икономически най-изгодната оферта могат да бъдат разделени в две общи категории: **критерии, свързани с разходите** и **критерии, несвързани с разходите**.

Критерии, свързани с разходите – Критериите, свързани с разходите (наричани още икономически критерии) позволяват на възложителя да определи размера на разходите – в парична стойност – за придобиването на предмета на поръчката, неговото използване и употреба.

Примери за критерии, свързани с разходите

цена – началната покупна цена, посочена в офертата

текущи разходи – разходи, свързани с използването на обекта на поръчката, което може да включва разходи за резервни части и консумативи, поддръжка, лицензи и др.

разходи за следпродажно обслужване – разходи, свързани с техническа поддръжка, необходима за обекта на поръчката

В този контекст е важно да разгледаме понятието **разходи за целия жизнен цикъл**. Разходите за целия жизнен цикъл са разходите на стоките, строително-монтажните работи или услугите, които са обект на поръчката, в продължение на целия им живот.

Когато обект на поръчката е, например, машина, превозно средство или сграда, които имат работен живот няколко години, може да се наложи да се осигури тяхната ефективност през целия работен период. Това означава да се разгледа не само най-ниската покупна цена, но и разходите за поддръжка, за да се гарантира най-доброто съотношение цена-качество. Всъщност, в много подобни случаи може да се окаже, че покупната цена е само малка част от разходите по време на целия жизнен цикъл на обекта на поръчката.

Най-общо казано, разходите на възложителя за целия жизнен цикъл се отнасят до:

- придобиването
- оперирането и
- приключването на жизнения цикъл (например, предаване за скрап)

на доставките, строително-монтажните работи или услугите, които са обект на поръчката. Трябва да се отбележи, обаче, че за някои обекти няма разходи по приключване на жизнения цикъл, а възможни приходи под формата на препродажба. Видът и размерът на разходите зависят от вида на доставките, строителните работи и услугите, които са обект на поръчката.

Н.В. Директивата от 2014 г. за пръв път изрично регламентира разходите за целия жизнен цикъл в член 68; тези разходи включват разходите на възложителя или на други ползватели.

Пример за разходи за целия жизнен цикъл при строеж на училище

- Разходи за строителство, както е указано в офертата
- Разходи за поддръжка, ремонт и др.
- Оперативни разходи (консумация на енергия и т.н.)
- Разходи по приключване на жизнения цикъл (изхвърляне, преинсталиране, остатъчна стойност и др.)

Разходите за целия жизнен цикъл могат да бъдат еднократни и текущи.

- **Еднократните разходи са тези, които се правят само веднъж, при придобиването на обекта на поръчката**

Примери за еднократни разходи

- Начална цена
- Доставка и инсталация
- Приемане
- Начално обучение
- Документация
- Изхвърляне

- **Текущи разходи** са тези, които се изплащат по време на целия жизнен цикъл на обекта на поръчката. Те зависят от продължителността на употребата и обикновено нарастват с времето (например, разходите за поддръжка и ремонт обикновено се увеличават с остаряването на обекта на поръчката).

Примери за текущи разходи

- Текущо обучение
- Сервиз

- Ремонт и поддръжка
- Консумативи
- Резервни части
- Консумация на енергия

Остойностяване на разходите през целия жизнен цикъл (познато също като обща цена на притежание - ОЦП) означава методологията на икономическа оценка на разходите за целия жизнен цикъл на продукта.

Следователно, остойностяването на разходите през целия жизнен цикъл е:

- икономически метод за оценка;
- методология, която отчита всички съотносими разходи;
- оценка на разходите за определен период от време.

По отношение на остойностяването на разходите за целия жизнен цикъл на обекта на поръчката, възложителят трябва да си зададе следните въпроси:

- Какво ми трябва сега и колко ще ми струва?
- Какво ще трябва да направя в бъдеще и колко ще ми струва?
- Колко дълго е това „бъдеще“?
- Как оценявам бъдещите разходи спрямо непосредствените разходи?

Остойностяване на разходите за целия жизнен цикъл в Директивата от 2014 г.:

Остойностяване на разходите за целия жизнен цикъл е един от подходите за оценка на ефективността на разходите, които възложителят може да използва.

Член 68 описва остойностяването на разходите за целия жизнен цикъл като покриващи „част или всички следващи разходи през целия жизнен цикъл на стоката, услугата или строителството“:

- Разходи на възложителя или други ползватели като разходи, свързани с придобиването, разходи, свързани с използването като консумация на енергия и други ресурси, разходи за поддръжка и разходи за приключване на жизнения цикъл като вдигане и рециклиране;
- „Разходи, дължащи се на екологични фактори, имащи отношение към стоката, услугата или строителството по време на жизнения им цикъл“, на само когато „тяхната парична стойност може да бъде определена и верифицирана“.
 - Съображение 96 обяснява, че методите за оценка на разходите, дължащи се на екологични фактори, трябва да се обявят предварително по обективен и недискриминационен начин и да бъдат направени достояние на всички заинтересовани лица.

Прозрачността е много важен принцип когато се използва критерият за разходи през целия жизнен цикъл. Възложителите, които използват този подход, трябва да посочат в тържните документи:

- информацията, която трябва да бъде представена от кандидатите и
- методиката, която ще бъде използвана за определяне на разходите през целия жизнен цикъл въз основа на тази информация.

Съществуват стриктни правила за методиката, която се използва за определяне на разходите за целия жизнен цикъл, така че тя да не бъде дискриминационен. Тази методика трябва да отговаря на следните условия, посочени в член 68(2):

„(а) Тя се базира на обективно проверяеми и недискриминационни критерии. Особено в случаите, когато тя не е създадена за многократна употреба, тя не трябва да фаворизира или поставя в неблагоприятно положение някой от икономическите оператори.

(б) Тя е оповестена на всички заинтересовани лица.

(в) Предоставянето на изискваната информация е по силите на нормалните икономически, включително такива от трети страни, подписали Споразумението за обществените поръчки или други споразумения, явяващи се обвързващи за Европейския съюз”.

Когато съществува стандартна методика на ЕС за изчисляване на разходите за целия жизнен цикъл, то тази методика е задължителна. Към 30 март, 2015 г. само една методика фигурира в Анекс XIII на Директивата от 2014 г. и тя се отнася до пътните транспортни средства. Планира се изработването и на други стандартни методики. Комисията има право да актуализира списъка в Анекс XIII, когато това се налага от промени в законодателството.

Критерии, несвързани с разходите – Критериите, несвързани с разходите, се отнасят до изискванията за качество на изпълнението и придържане към спецификациите.

Примери за критерии, несвързани с разходите

- **качество** – качествените характеристики, на които трябва да отговаря предметът на поръчката (например, брой страници в минута за принтер или неговата трайност)
- **технически достойнства** – дали предметът на поръчката отговаря на нейните цели и как функционира
- **естетически и функционални характеристики** – как изглежда предметът на поръчката и лесен ли е за използване
- **срок на доставка** – какво е договореното време между поръчка и доставка и в състояние ли е доставчикът да спази крайния срок
- **текуща поддръжка** – каква поддръжка е необходима и достъпна за възложителя след подписването на договора

Подкритерии – Възложителят може да реши да раздели избраните критерии на подкритерии, за да определи най-доброто съотношение цена-качество. Подкритериите показват специфичните фактори, които се вземат предвид от възложителя, в рамките на определен критерий.

Примери за подкритерии

В случай на търг за строителство на мост, възложителят може да пожелае да раздели критерия „технически достойнства“ на подкритерии, които да включват, например, еластичност и стабилност.

Забележка за добри практики

Към избора на критериите (и евентуалните подкритерии), които ще бъдат приложени, трябва да се подходи с необходимото внимание. Неспособността да се изберат подходящи критерии или изборът на неподходящи такива може да доведе до провал избора на икономически най-изгодната оферта.

Също така, избраните критерии за определяне на най-доброто съотношение цена-качество трябва да бъдат ясно формулирани, така че кандидатите да ги разбират еднакво и да могат да изготвят офертите си по най-добрия начин.

Критериите обикновено се точкуват по определена система или правило, което дава определена тежест на всеки критерий.

Ограничения в правата на възложителя при избор на критерии за определяне на най-доброто съотношение цена-качество

Член 67(1) от Директивата от 2014 г. говори за икономически най-изгодната оферта „от гледна точка на възложителя“. Обаче, това негово право не е всеобхватно и има някои ограничения [член 67(4)]:

- Избраните критерии трябва да бъдат свързани с *предмета* на публичния търг (това е изрично указано в член 67(1); член 67(5) определя какво значи „свързани с предмета“).

Н.В. По този начин възложителят не може абстрактно да определя критериите, които ще прилага. Избраните критерии трябва да бъдат директно свързани с всеки отделен търг и по този начин със доставките, строителните работи и услугите, които са обект на поръчката.

- Избраните критерии трябва да бъдат насочени към идентифицирането на най-изгодната и икономически целесъобразна оферта и не може да бъдат използвани за други цели. Това непрекъснато сочи и практиката на Европейския съд.
- Избраните критерии трябва да бъдат обективни и измерими.

Ето защо, за да се гарантира обективността на избраните критерии и да се ограничи правото на безконтролен избор от страна на възложителя, тези критерии трябва да бъдат ясно формулирани и доколкото е възможно измерими по начин, който дава

възможност на кандидатите да планират офертите си с оглед на методиката, по която те ще бъдат оценявани.

***Н.В.** Колкото по-обективни, прецизни и измерими са критериите, толкова по-трудно е да бъдат скрити евентуални произволни или дискриминационни решения. Този ефект се подсилва от задължението за предварително оповестяване на избраните критерии.*

Критерии за подбор и критерии за възлагане на поръчката: могат ли критериите за подбор да се използват за определяне на икономически най-изгодната оферта, според определението на Директивата от 2014 г.?

Подборът на икономическите оператори и възлагането на поръчката са две различни операции в процедурата на един публичен търг; те се ръководят от различни правила и се различават от концептуална гледна точка.

Критерии за подбор – прилагат се за определяне кои *икономически оператори (участници или кандидати)* отговарят на изискванията и са в състояние да изпълнят поръчката. Следователно, тези критерии важат за *икономическите оператори (участници или кандидати)*.

Критерии за възлагане на поръчката – прилагат се за определяне коя *оферта*, отговаряща на спецификациите и изискванията, е най-добра. Следователно, тези критерии важат за *офертите*.

Разликата между критериите за подбор и критериите за възлагане на поръчката се разглежда подробно в адвокатска пледоария на Бийнтджис, но не е коментирана изрично от Европейския съд.

Могат ли критериите за подбор да се използват за определяне на икономически най-изгодната оферта, според определението на Директивата от 2014 г.?

Както беше обяснено по-горе, разликата между критериите за подбор и критериите за възлагане на поръчката от концептуална гледна точка е ясна. Тези два вида критерии служат на различни нужди. Следователно, критериите за подбор не могат да се използват за определяне на икономически най-изгодната оферта, според определението на Директивата от 2014 г.

На практика, обаче, между тези два вида критерии може да има препокриване.

Примери за критерии за подбор, които могат да имат отношение към определянето на икономически най-изгодната оферта според определението на Директивата от 2014 г.

- **Образователни и професионални квалификации на хорада, отговарящи за изпълнението на поръчката** – този критерий е особено важен като критерий за определяне на най-доброто съотношение цена-качество при консултантски услуги

- **Минал опит в подобни договори**

Коментар: И двата критерия, спомената по-горе са критерии за подбор според Директивата. Като такива, те могат да бъдат използвани за определяне кои икономически оператори имат способността да изпълнят договора според поставените минимални стандарти. В някои случаи, обаче, тези критерии могат да повлияят на качеството на изпълнение и неговата цена.

Член 67(2)(b) изрично споменава организацията, квалификацията и опита на персонала, който ще изпълни договора, като възможен критерий за възлагане на поръчката. Тези критерии са особено важни за възлагането на интелектуални услуги като консултиране и архитектурни услуги.

Коментар за консултантските услуги

(Н.В. Директивата не третира изрично особеностите на консултантските услуги.)

Въпросът дали квалификацията и опитът на хората, отговорни за услугата, може да се използва за определяне на икономически най-изгодната оферта е от особена важност при извършването на консултантски услуги, където критериите за икономически най-изгодна оферта са цена и качество.

В случаите на консултантски услуги, качествените измерения, които са обект на интерес от страна на възложителя, са от една страна методологията и организацията на извършване на услугата (което може също така да се определи като техническо достоинство) и, от друга страна, квалификацията и опитът на отделните експерти/консултанти, които ще извършат услугата в съответствие с изискванията, съдържащи се в спецификациите/заданието (виж примера по-долу).

Пример за опростена таблица/матрица за оценка на консултантски услуги (в съответствие с изискванията, съдържащи се в спецификациите/заданието)

	Максимум точки
Организация и методология	
Обосновка	20
Стратегия	20
Разписание на дейностите	10
Общо точки за организация и методология	50
Индивидуални експерти/консултанти	

Индивидуален експерт/консултант 1 (Максимум 30 точки)	
Квалификации	5
Специфичен професионален опит	25
Индивидуален експерт/консултант 2 (Максимум 20 точки)	
Квалификации	2
Специфичен професионален опит	18
Общо точки за индивидуални експерти/консултанти	50
Всичко точки	100

Уравнението цена/качество е фундаментално в консултантските услуги: възложителят може да избере да плати повече за по-качествено изпълнение или по-малко за по-ниско качество. В това е целият смисъл на критерия за икономически най-изгодна оферта.

Обратната ситуация: може ли критериите за определяне на най-доброто съотношение цена-качество да служат като критерии за подбор?

Няма съмнение, че критериите за възлагане на поръчката не може да служат като критерии за подбор. Способността на икономическите оператори да изпълнят даден договор не може да се установи на базата на достойнствата (например, качество и цена) на техните оферти.

Най-доброто съотношение цена-качество и спецификациите в договора: някои важни съображения

На практика, критериите, които възложителят може да приложи, за да определи най-доброто съотношение цена-качество, трябва да бъдат избрани по такъв начин, че да съответстват на спецификациите в договора. Всички спецификации, които са обект на оценка, трябва да имат критерии, отнасящи се до тях.

***Н.В.** Изготвянето на спецификациите и критериите за определяне на най-доброто съотношение цена-качество вървят ръка за ръка. Спецификациите в договора не могат да бъдат изготвени без да се вземат предвид избраните критерии и обратно, критериите не могат да бъдат избрани без да се имат предвид спецификациите.*

Общо казано, когато се използва най-доброто съотношение цена-качество, възложителят може да избере да действа по един от следните начини:

- Да фиксира минимум задължителни спецификации, които всички оферти трябва да изпълнят, което се оценява на принципа „отговаря/не отговаря“ и да точкува

онези оферти, които отговарят на спецификациите. Резултатът ще отговаря на степента, на която дадена оферта превишава минималните изисквания.

N.B. Обикновено възложителят не се интересува да точкува съобразяването на офертата със всички минимални спецификации, които се превишават, а само с някои от тях, в зависимост от обстоятелствата.

- Да фиксира, в допълнение към или като алтернатива на задължителните спецификации, такива, при които няма минимален „праг“ и които ще бъдат точкувани на базата на нивото на изпълнение на изискванията на възложителя. В този случай се допуска известна променливост по отношение нивото на изпълнение.

Методи, които могат да бъдат използвани за идентифициране на икономически най-изгодната оферта

Методите или методиките за използване на дадени критерии са „системите“, които възложителят използва за определяне на икономически най-изгодната оферта.

Относителна тежест

Директивата от 2014 г. изисква от възложителя да определи предварително относителната тежест, която придава на всеки критерий, избран за определяне на икономически най-изгодната оферта [член 67(5)].

N.B. Посредством системата на относителни тежести, възложителят запознава потенциалните кандидати с важността, която придава на всеки отделен критерий и им дава възможност да подготвят адекватни оферти. Също така, чрез тази система възложителят структурира своето право на избор и ограничава възможностите за произволни решения в процеса на оценка на офертите.

Възложителят може да обозначи относителната тежест на критериите като предвиди „допустим“ максимален обхват [член 67(5)].

Пример

Възложителят може да реши, че критерий X ще бъде с тежест от 1% до 10%, докато критерий Y ще тежи между 10% и 20%.

N.B. Обхватът трябва да бъде допустим в смисъл, че не може да бъде толкова широк (например, между 10% и 90%), че да наруши принципа на прозрачността като не дава на потенциалните кандидати нужната индикация за относителната тежест, която възложителят придава на този критерий.

Забележка за добри практики

Към даването на относителна тежест на различните критерии за избор на икономически най-изгодната оферта трябва да се подходи с необходимото внимание. Неспособността да се направи точно претегляне може да доведе до проблеми в оценката и да провали избора на икономически най-изгодната оферта.

Низходящ ред по важност

Директивата от 2014 г. изрично определя, че когато по мнение на възложителя, избраните критерии не могат да се претеглят по нагледен начин, той е длъжен да ги изброи в низходящ ред по важност [член 67(5)].

Забележка за добри практики

Добра практика е да се избягва изброяването на избраните критерии в низходящ ред. Всъщност, тази система не позволява на кандидатите и участниците да се запознаят предварително с относителната тежест, която възложителят придава на всеки избран критерий. Като резултат, този подход затруднява кандидатите да подготвят подходящи оферти, като в същото време улеснява възложителя във възможностите да прикрие произволни или дискриминационни решения в процеса на оценка на офертите.

Критерии, които могат да бъдат приложени при възлагането на поръчка

Член 67(2) от Директивата от 2014 г. постановява, че „възложителите възлагат обществената поръчка на най-икономически изгодната оферта”. Най-икономически изгодната оферта, както е дефинирана в Директивата от 2014 г. е единствения критерий за сключването на договор.

Избор между цената като единствен критерий и най-доброто съотношение цена-качество.

Изборът между **цената като единствен критерий** и **най-доброто съотношение цена-качество** е право на възложителя. Тази постановка беше потвърдена от Европейския съд в делото Синтези (виж по-долу).

Бележка по казуса Синтези

(Дело C-247/02, *Sintesi SpA* срещу *Autorita за Vigilanza sui Lavori Pubblici* [2004] E.C.R. I-9215. Това дело може да бъде видяно също на www.curia.europa.eu.)

Този казус се отнася до искането на един италиански съд до Европейския съд за предварително определение. В този случай предмет на спора се явява италиански закон, който постановява поръчката при обществени търгове да бъде възлагана само на основата на критерий най-ниска цена.

Европейският съд постанови, *inter alia*, че националното законодателство не може да налага такова *генерално* и *абстрактно* изискване, тъй като това лишава възложителите от възможността да вземат предвид *естеството* и *специфичния характер* на тези поръчки и възможността да се избере най-добрата оферта.

Икономическите аспекти и изборът между най-добра цена и най-добро съотношение цена-качество на базата на подхода за икономическа ефективност

Когато упражнява своето право на избор между най-добра цена и най-добро съотношение цена-качество на базата на подхода за икономическа ефективност, възложителят трябва да има предвид въздействието на решението върху това как и какво може да бъде оценявано.

Задължения за прозрачност по отношение на критериите за възлагане на поръчката

За процедурите, при които е наложително обявление за поръчка, възложителят трябва да заяви кои критерии ще използва за избора на най-икономически изгодна оферта, както е дефинирана в Директивата от 2014 г. (виж Анекс V, част C от Директивата за информацията, която следва да се включи в обявата за поръчка).

N.B. Възложителят трябва да възложи поръчката въз основа на предварително обявен критерий.

Процедура, която трябва да бъде следвана при отхвърлянето на необичайно ниска оферта

Член 69(3) на директивата изрично определя, че възложителят може да отхвърли оферта, която съдържа необичайно ниски цени или разходи по отношение на строителството, доставките или услугите. Отхвърлянето на офертата е задължително в случаите, когато възложителят е установил необичайно ниска цена или разход, резултат на несъобразяване с законите на Европейския съюз или национален закон, хармонизиран с европейското законодателство в сферата на трудовите отношения или околната среда.

За да може възложителят да отхвърли дадена оферта по гореспоменатите причини, той трябва да приложи следната процедура:

- **Възложителят предварително е изискал в писмен вид обяснение** за онези елементи на офертата, които може да имат като резултат необичайно ниската и стойност [член 69(2)].

Тези елементи може да включват [виж член 69(2)]:

- икономически аспекти на строителната методика, производствения процес или предлаганите услуги
- избрани технически решения или изключително благоприятни условия за участника в търга за изпълнение на дейността или доставката на стоките или услугите
 - оригиналност на предложението
 - съвместимост – подсиgurена както от изпълнителя, така и от подизпълнителите
- със задължения произтичащи от задължително законодателство на ЕС или национално законодателство, хармонизирано със Европейското право в сферата на трудовите отношения и околната среда
- възможност участникът в търга да получи държавна помощ

и

- **Възложителят своевременно е проверил тези елементи** чрез консултация с участника и е взел предвид предоставените му данни и доказателства [член 69(3)].

Единствено когато възложителят, след съответното проучване, е стигнал до заключение, че въпросната оферта е необичайно ниска, тя може да бъде отхвърлена.

Ако, обаче, проучването докаже, че цената е истинска, офертата не може да се смята за необичайно ниска и не може да бъде отхвърлена.

Н.В. Основанията за приемане или отхвърляне на необичайно ниска оферта, от съображения за прозрачност, следва да бъдат детайлно обяснени в доклада по оценката.

Коментар

Целта на правилата за проверка на необичайно ниски оферти имат за цел да позволят на участниците в търга да докажат, че техните оферти са точни и реалистични, преди да бъдат отхвърлени. Така се избягва възможността за преднамерено отхвърляне от страна на възложителя на онези оферти, които изглеждат необичайно ниски.

Възлагане на поръчката

Обикновено председателят на групата от оценители представя за одобрение общото решение на групата на оправомощения представител на възложителя.

Оправомощеният представител е отговорен за:

- проверка на правилното провеждане на процедурата по оценка на офертите
- обезпечаване на правилна и обоснована препоръка за възлагане на поръчката и
- вземане на окончателно решение за възлагане на поръчката

От особено значение е оправомощеният представител на възложителя да бъде наясно с правилата за оценка на офертите и в по-общ план за правилата приложими за обществени поръчки.

Оправомощеният представител на възложителя, преди да одобри препоръката за възлагане на поръчката, може да сметне за необходимо:

- да поиска разяснение за всяка от препоръките, съдържаща се в оценката и за всеки отделен аспект от процеса на оценка на офертите
- да поиска данни в подкрепа на всяка от препоръките, направени в оценката
- да поиска формално представяне на оценката с оглед на по-доброто разбиране на нейното съдържание
- да поиска допълнителни действия от страна на групата по оценка с оглед на отделна препоръка, както и с всеки отделен аспект от процеса на оценка на офертите

Форма на възлагане на поръчката

Оправомощеният представител на възложителя трябва да представи решението за възлагане на поръчката в писмен вид, като отбележи цялото си име и длъжност, придружени от дата и подпис. Там, където решението трябва да се вземе от оправомощена група от представители, а не от отделен представител, трябва да се следва правилният процес на оправомощаване.

Писменото решение се прилага към тържното досие.

Н.В. Писменото решение на оправомощения представител е много важен елемент, който подлежи на проверка от одиторите и други контролни органи като важна част от възлагането на поръчката.

Управление на договора

Управлението на договора може да се дефинира като:

Стъпките, които позволяват както на възложителя, така и на икономическия оператор да посрещнат своите задължения в рамките на договора, за да постигнат целите, поставени в него.

Когато възложителят сключи договор с икономическия оператор, този договор не може да се остави сам на себе си – той трябва да се управлява. Договорите често са сложни и в тях участват много хора, могат да отнемат много време и да изискват много ресурси. Затова е особено важно да бъдат управлявани правилно.

Ключ към процеса на правилно управление на договора е, че отговорниците за поръчката трябва да планират, правят, проверяват и действат. Този цикъл от планиране, правене, проверяване и действие (ПППД) е въведен за пръв път от американския теоретик от 50-те години на XX век Едуард Деминг, който прекарва много време като съветник на японски индустриалци по цялостно планиране на качеството.

Когато говорим за процеса на възлагане и изпълнение на поръчката, етапът „планиране“ от цикъла на Деминг се отнася за времето преди сключване на договора, а етапът „правене“ се отнася към действията на икономическия оператор по изпълнение на договора. Много отговорници за поръчката са твърде внимателни, когато „планират“, но после оставят икономическия оператор да „прави“, а след това забравят да „проверяват“ и „действат“. В контекста на поръчката, „проверката“ се отнася до контролните механизми, с които се наблюдава изпълнението на договора, а „действието“ се отнася до онези дейности, които коригират отклоненията от договорените параметри.

Когато икономическите оператори усетят, че изпълнението им не се наблюдава от възложителя, те могат да станат небрежни и качеството на изпълнението да се влоши или могат да се впуснат във вариации, които въвличат възложителя в допълнителни разходи.

Забележка по добрите практики – ефективно управление на договора

Ефективното управление на договора е от особена важност за успеха му. То включва отговорника за поръчката и други участници от страна на възложителя да работят проактивно с представителите на икономическия оператор за да бъде изпълнението според договорените спецификации.

Договори, които не изпълняват цикъла ПППД имат много по-малък шанс да стигнат до успешен край.

Процесът на управление на договора

Дейностите по управление на проекта могат най-общо да бъдат групирани в три области, които преминават и през четирите фази на ПППД. Те са:

- Управление на услугите
- Управление на отношенията
- Администриране на договора

Управлението на услугите следи услугите да бъдат извършвани с качеството, изисквано в договора. То следи изпълнението през етапите на „правене“, „проверяване“ и „действие“ от ПППД и включва механизми за контрол на договореностите.

Управлението на отношенията се стреми да поддържа връзките между икономическия оператор и възложителя в отворен и конструктивен вид, насочени към намаляване на напрежението и ранното идентифициране на потенциални проблеми, с възможности за подобрене. Отношенията трябва да останат напълно професионални през целия етап на „правене“ и трябва да включват професионален подход при управлението на проблемите и решаването на споровете.

Администрирането на договора се отнася до формалното управление на договора и документирането на неговото изпълнение. Тази част от управлението на договора отговаря за неговата ефективност и ефикасност. Администрирането е важно и през четирите етапа на ПППД.

Встъпителна или начална среща

За всеки голям договор е добра практика да се проведе встъпителна или начална среща скоро след официалното сключване на договора. На тази среща представителите на икономическия оператор и възложителя са за пръв път заедно по повод сключения договор. Те може да са се срещали преди, но това е било преди възлагането на поръчката. На тази среща е важно и за двете страни да преминат от фаза на състезание към фаза на сътрудничество – те ще работят заедно до края на договора и заедно ще се стремят към успешен завършек.

Всички, които са свързани с изпълнението на договора трябва да присъстват на срещата и по възможност да седят на една маса. Целите на срещата включват:

- Изясняване на ролята и отговорността на всеки присъстващ
- Обсъждане на изпълнение и/или плана на проекта
- Обсъждане на въпроси от важност за изпълнението на договора
- Обсъждане на контролните механизми

По време на встъпителната среща могат да се проявят и странични проблеми. Такива са:

- Колебание у представителите на възложителя за истинността и изпълнимостта на някои изявления и обещания, направени от икономическия оператор преди сключването на договора

- Разбиране на стремежа на изпълнителя към осъществяване на договора
- Непълно разбиране на заданието от страна на икономическия оператор
- Недооценяване на способностите на представителите на изпълнителя
- Недостатъчна гъвкавост във взаимоотношенията и от двете страни
- Стремеж на икономическия оператор към отклонения и екстри
- Недостатъчен стремеж към взаимно подпомагане

Докато подобни търкания трябва да се преодоляват, трябва да се избегне попадането в корупционни практики като промяна на заданието и прекомерна близост.

Освен всичко останало, встъпителната среща е важна възможност за отговорника за поръчката да утвърди авторитета си в очите на представителите на икономическия оператор. Неговият/нейният подход не трябва нито да е прекалено мек, нито прекалено твърд:

- Прекалено мекият подход може да бъде възприет като слабост, внушавайки на икономическия оператор, че отговорникът може да бъде лесно манипулиран. Такова впечатление може да доведе до множество претенции за промени в договора по време на неговото изпълнение
- Прекалено твърдият подход може да отчужди представителите на изпълнителя и да попречи на установяването на добри работни отношения. Такова поведение може да попречи на духа на взаимни отстъпки в името на успешния завършек на договора.

Срещата трябва да се проведе в сериозен, делови и учтив маниер. Помнете – няма втори шанс да направиш първо впечатление!

Текущо управление на договора

Икономическият оператор трябва да изпълни договора в рамките на определено задание. Това може да включва доставка на стоки или услуги или извършване на строителни дейности по заявка на възложителя. От особена важност във фазата на „проверката“ от ПППД е представителите и на двете страни да споделят своите проблеми и притеснения на ранен етап и да срещат незабавна и загрижена реакция от другата страна. Няма нищо по-лошо от съмнение, което гризе представителите на две организации, от които се очаква да работят съвместно. Текущото управление на договора включва администрирането на редица дейности, които включват:

- Поддръжка на договора и контрол на измененията
- Наблюдение на разходите
- Процедури по поръчки и отказ от поръчки
- Процедури по приемане и предаване
- Процедури по плащане
- Бюджетни процедури
- Управление и планиране на ресурсите

Дневник на проблемите

Дневникът на проблемите е един от механизмите за тяхното решаване. Той документира тяхното възникване заедно с действията за тяхното решаване.

Целта на дневника е да се документира проблема и стъпките за неговото решаване. В договора може да има предвидена и ескалационна процедура за решаване на трудни проблеми. Тази процедура предвижда включването на по-старши служители в решаването на проблема. Ако и тази процедура е неуспешна, може да се използва арбитраж или съдебно решение.

Срещи за преглед на договора

Срещите за преглед на договора са друго практично средство за контрол на изпълнението, особено когато договорът е сложен и продължава няколко години. По-долу вижте типичния дневен ред на подобна среща:

1. Въведение
2. Извинения
3. Протокол от предишната среща
4. Изостанали дейности от предишната среща
5. Напредът – планиран и действителен
6. Ниво на изпълнение
7. Преглед на дневника с проблемите
8. Необходими корекции
9. Обобщение на наложителните действия
10. Дата на следващото заседание
11. Получаване на протокол

При някои договори, ежемесечната оперативна среща може да бъде част от процеса на управление на договора, заедно с тримесечна среща на ръководна група от по-висшестоящи служители на двете организации. Тези срещи трябва да бъдат добре организирани и ръководени и да дават възможност за както за докладване на напредъка към крайната цел, така и за неговото окуражаване.

Това са някои от начините за успешно ръководство на етапите на планиране, правене, проверяване и действие на договора.

Забележка по добрите практики – срещи и заседания

Срещите и заседанията са продуктивно средство за общуване по време на изпълнението на договора и липсата им може да има отрицателни последствия. Те трябва да бъдат добре организирани и не много продължителни. Веднъж представителите на икономическия оператор пристигнали на среща с отговорника на поръчката само за да чуят, че той не може да присъства поради друга заетост. Представете си сигнала, който такава постъпка излъчва към представителите на изпълнителя.

Управление на отношенията

Договорните отношения могат да ограничат възложителя до един или няколко икономически оператора за известно време. Неизбежно се появява известна зависимост. Смяната на икономическия оператор включва високи разходи и договорните клаузи я правят доста непривлекателна. Затова, в интерес на възложителя е да има добри отношения с изпълнителя. Трите ключови фактора за успех са:

- Взаимно доверие и разбирателство
- Откритост и отлично взаимодействие
- Общ подход към управление на заданието

Взаимното доверие между представителите на двете организации е от съществена важност за успешния край на поръчката. Факторите, които помагат за установяване на добри работни отношения са следните:

- Икономическия оператор започва по-добре да разбира бизнеса и управленския стил на възложителя и може да предотврати промени в изискванията като прави проактивни предложения, които могат да подобрят услугата и да доведат до взаимна изгода. Освен това, изпълнителят може да стане по-ефективен и следователно и предлаганата услуга да стане по-изгодна.
- Икономическия оператор се чувства по-сигурен, когато прави по-дългосрочни инвестиции – например в по-гъвкава инфраструктура, с по-добри системи за обучение на персонала.
- Възложителят печели от по-доброто познаване на силните и слабите страни на изпълнителя, като фокусира управлението на договора там, където може да има по-голяма възвращаемост.

Забележка по добрите практики – комуникации

Добрите комуникации са от решаващо значение за управлението на отношенията. Много случаи на влошено доверие и недобро изпълнение са резултат от проблеми в общуването.

Контролни механизми в управлението на договора

Необходимостта от измерване

Още на първия ред от своята книга *Недостатъците на софтуерното инженерство*, Робърт Глас заявява, че „Не може да се контролира това, което не може да се измери” и по-нататък изгражда тезата си около това твърдение, като заявява, че ни трябва измервателна система, за да подредим хаоса на софтуерното развитие. Софтуерът е доста неясна услуга и представлява проблемна област за контролиране. Една

държавно учреждение имало 200 контролни механизма върху своите IT системи. Звучи ужасно докато осъзнаеш, че има точно 200 системи за контролиране.

Контролът е жизнено важен и е вярно, че не може да се контролира това, което не може да се измери.

Риск и управление на риска

Рискът се дефинира като несигурност в крайния резултат, който може да се окаже положителна възможност или отрицателна заплаха. При управлението на договора, фразата „управление на риска“ включва всички дейности, необходими за идентифициране и контролиране на опасностите, които застрашават изпълнението на договора. Важно е да се отбележи, че това е задължение на възложителя.

Много рискове в управлението на договора са свързани с неспособността на изпълнителя да се справи качествено със задачата. Рисковете може да включват:

- Липса на капацитет
- Ключов персонал на икономическия оператор може да бъде ангажиран другаде, което да влошава изпълнението
- След сключването на договора фокусът на вниманието на икономическия оператор може да се насочи другаде
- Необходимостта от услугата и по-голяма от предвидената и изпълнителят не може да се справи
- Необходимостта от услугата е по-малка от предвидената, което води до загуба на икономии и завишаване на оперативните разходи
- Преместване на компетентен персонал на възложителя в друг отдел или предприятие, което води до отслабване на връзките
- Нови изисквания от страна на възложителя, понякога свързани с ново законодателство, които не могат да бъдат изпълнени
- *Форс мажорни обстоятелства*: фактори извън контрола на икономическия оператор, които пречат на изпълнението, например природни бедствия
- Фундаментални промени в изискванията на възложителя, понякога свързани с промени в политиката, които променят приоритета на проекта или нуждата от него
- Неспособност на възложителя да се справи със собствените си задължения по договора

Когато рисковете могат да бъдат предвидени, възложителят и изпълнителят трябва да работят съвместно, за да решат кой е отговорен за опасността, как тя може да бъде минимизирана и как да бъде управлявана, ако възникне. В идеалния случай, тези обстоятелства ще са записани предварително в договора. Възложителят трябва последователно да се справя с опасностите, макар че обикновено отстраняването им е свързано с допълнителни разходи. Следните въпроси може да възникнат за всеки отделен риск:

- Кой най-добре може да контролира обстоятелствата, които водят до опасността?
- Кой може да контролира риска, ако той възникне?
- Препоръчително ли е за възложителя да се ангажира в контрола на риска?
- Кой ще отговаря за риска, ако той излезе извън контрол?

Ако рискът се прехвърли на икономическия оператор:

- Ще бъдат ли намалени разходите на възложителя?
- Ще може ли икономическия оператор да поеме последствията от рисковата ситуация?
- Може ли опасността да доведе до други рискове, които да бъдат насочени срещу възложителя?

Ключов проблем е, че в повечето случаи крайната отговорност на услугата, която възложителят предоставя на собствените си клиенти и заинтересовани лица (пациенти в болница, пътници в автобусна линия, деца в училище) не може да бъде прехвърлена на икономическия оператор.

Въпреки че икономическия оператор може да бъде под сериозен финансов натиск при неизпълнение на своите задължения, този натиск не може да се сравни с провала на възложителя да изпълни задълженията си и до постигне търсения резултат. Например, провалът в някоя услуга или строеж може да застраши живота на гражданите.

Въпреки че изпълнителят може да не се справи, крайната отговорност остава за възложителя. Предвидливите отговорници за поръчките си дават светка за тази отговорност и не я забравят при изготвянето на тръжните документи, избора на икономическия оператор и управлението на договора.

Когато се анализират рисковете е важно да се разгледа снабдяването по цялата верига и всички организации, които са свързани по веригата с изпълнителя.

Един от факторите, който може да бъде в помощ на отговорника за поръчката, когато нещата се объркат, е разбирателството между представителите на възложителя и представителите на икономическия оператор. Когато отношенията са открити и изпълнени с доверие, ранното предупреждение за настъпващата опасност може да дойде като резултат на нормалните взаимоотношения и контролни механизми. Когато отношенията са влошени, представителите на изпълнителя ще се опитат да прикрият проблема, което обикновено води до още по-голям риск.

Необходимостта да бъдеш мъдър при определянето на контролния механизъм

Контролът трябва да се упражнява мъдро. Мъдростта започва още със спецификациите в тръжната документация преди да се обяви търга. Контролните механизми трябва да бъдат:

- тясно свързани с естеството на договора
- разбрани и приети от представителите както на възложителя, така и на изпълнителя
- възможни за измерване
- силни в своето действие
- способни да произвеждат стойност по-голяма от свързаните с тях разходи
- способни да оперират както при меки, така и при твърди мерки
- полезни като източник на информация

Навременното докладване е много по-ефективно от закъснялата, макар и точна информация. За събраната информация е важно да бъде полезна, както по същество, така и като възможност за размисъл, на който да се базират решения и дейности.

Области, в които е необходим контрол

Между сключването на договора и неговото приключване, контролът е необходим на следните етапи от възлагането и изпълнението на поръчката:

- оформяне на договора – подsigуряване, че той няма да бъде променен и допълван
- контрол за навременна доставка
- контрол за текуща и финална оценка на качеството
- контрол на финансовите документи
- контрол при приемане на доставката
- контрол, че само оправомощените ще оперират със стоките
- контрол, че доставките са заплатени
- контрол за извличане на поука за следващи поръчки
- контрол върху отпадъците
- контрол за приключване на договора в съответствие с добрите практики

Споразумения за качествено ниво на изпълнение

Споразуменията за нивото на изпълнение са отличен начин за контрол върху договора. Трябва да има детайлно споразумение за исканото ниво на изпълнение, което да определя качеството му. Тези споразумения са част от договора, често като разписание. Често към тях има предвидени мерки за измерване на нивото. Договорът трябва да дефинира нивата на изпълнение и условията на доставката. Трябва да бъдат описани индивидуалните и съвместните отговорности.

Когато качеството на услугата е ясно определено, както възложителят, така и изпълнителят са наясно как трябва да бъде извършена доставката.

Двете страни трябва да постигнат предварително съгласие за компенсацията, която възложителят трябва да получи при непостигане на договореното ниво на изпълнение. Съответно, подходящи стимули следва да бъдат предвидени за икономическия оператор при превишаване на качеството на изпълнените работи.

Нивата на изпълнение и стимулирането за тяхното постигане и превишаване трябва да бъдат свързани с критериите за качество, залегнали в договора. Така проблеми, предвидени при изготвянето на договора могат да бъдат проследени до неговия завършек.

Специални условия, свързани с изпълнението на договора

Специално внимание трябва да се обърне на екологичните, социалните и трудовите съображения. Тези съображения могат да бъдат развити предварително в обявата на търга или в тръжната документация като задължителни условия.

Задължението да се вземат подходящи мерки, че при изпълнението на обществени поръчки икономическите оператори ще поемат съответните отговорности свързани с околната среда, социалното и трудовото законодателство на Европейския съюз, националното законодателство и колективните трудови договори, са предвидени в Директивите от 2014 г. Тези задължения важат и за евентуалните подизпълнители.

По тази причина възложителят, най-късно при започване на изпълнението на договора, трябва да изиска от главния изпълнител да посочи име и информация за връзка с оправомощени представители на подизпълнителите, ако са известни, които ще следят и отговарят за изпълнението на дейностите в съответствие с изискванията на закона. Възложителят също така изисква от основния изпълнител информация за настъпили промени и данните за нови подизпълнители, които може допълнително да бъдат включени в изпълнението на договора.

Възложителите може да подложат на проверка дали подизпълнителите могат да станат предмет на задължително изключване. Когато се приложи такава мярка, главният изпълнител се задължава да подмени отстранения подизпълнител. Според националните норми, такава проверка може да бъде осъществена и при незадължително изключване.

Промени в договора по време на неговото действие

Кога се налага промяна в договора

Възложителят сключва договор с победителя в търга според офертата на последния. С други думи, условията на сключения договор отговарят на задълженията в офертата, избрана като най-изгодна икономически. В идеалния случай, ако офертата е добре обоснована, тя би следвало да бъде изпълнена без модификации, но на практика възложителите често се сблъскват със ситуации, в които се налагат допълнителни дейности, стоки и услуги.

Промяна в договора може да се наложи при следните обстоятелства:

- Когато заданието се променя, за да стане по-голямо или по-малко
- Когато има промяна в необходимите ресурси или помощни средства

- Когато има промяна в паричните ставки
- Когато има удължение на срока на договора
- Когато се променят условията на договора
- Когато има промяна в националното законодателство, засягаща договора

Зад нуждата от промяна

Зад нуждата от промяна стоят обстоятелства, които:

- налагат индексация на цената;
- общата сума на договора зависи от отделни цени и количества;
- правят условията остарели;
- налагат договора да компенсира технически трудности, проявили се при оперативните дейности или поддръжката;
- са свързани със законодателни промени
- са свързани с непредвидени обстоятелства
- са свързани с неточно планиране
- са свързани с неточна оценка
- са резултат на лошо управление

Индексация на цените

Когато изпълнението на договора се простира по-дълго във времето, добре дефинирани механизми за промяна на цената (записани в тръжните документи и регламентирани в договора) могат да послужат като удобен инструмент за постигане на разумен баланс в икономиката на договора.

Забележка по добрите практики – индексация на цените

Формулата за индексация на цените в договора може да има следния общ вид:

$$\text{Цкрайна} = \text{Цначална} * (C1 * I1 + C2 * I2 + \dots + Cn * In)$$

Цкрайна = индексирана цена в договора

Цначална = началната договорна цена

C1, C2,...,Cn = коефициенти, зависещи от условията на договора, както са дефинирани и публикувани от възложителя

I1, I2,..., In = технически индекси, зависещи от условията на договора, обикновено определяни от статистическите институти

Общата сума на договора се базира на отделни цени и количества

Рядко е възможно да се изпълни голям строителен проект точно както е описан в оригиналното предложение. На практика, разликите между записаното и реалното могат да доведат до сериозни трудности, ако това не е регламентирано в договора. В тези случаи плащанията следва да се извършват според реалните одобрени количества умножени по цената, записана в договора за всяка отделна дейност.

Остаряване

В предлагането може да е настъпила пазарна промяна и оборудването, предвидено в договора да е остаряло и да не може да се намери. Компютърен хардуеър и софтуеър са класически примери. Спецификациите трябва да предвиждат подобни промени в пътна карта. В подобна ситуация, едно рамково споразумение с миниконкуренция или динамична система на покупки, може да отрази настъпилите промени.

Промени в законодателството

Евентуални законодателни промени може да наложат промени в договора.

Непредвидени обстоятелства

При многообразието от договори, сключени с различни възложители, неизбежно е някои от тях да претърпят промени, дали заради променени обстоятелства или поради обосновано искане от страна на икономическия оператор. Непредвидени обстоятелства наричаме обстоятелства, които няма как да бъдат предсказани, въпреки доброто желание от страна на възложителя, характеристиката на отделния проект, добрите практики, вложените ресурси и очакваната стойност на поръчката.

Неточно планиране

Неточното планиране е честа причина за промени в договора. Тя възниква, когато подготвящите поръчката не посвещават достатъчно време на оценка на бъдещите дейности, спецификациите критериите, условията и сроковете за изпълнение. Ето защо спецификациите и обявата за търга може да не съдържат достатъчно точна информация която да даде възможност за адекватна оферта от икономическия оператор.

Неточна оценка на офертата

Промени могат да бъдат наложени от неточен анализ на кандидатите за поръчката и офертите, които те са направили, което да доведе до различно разбиране от страна на възложителя и икономическия оператор на важни аспекти от дейностите, обект на поръчката.

Хората са склонни да се отклоняват от общоприетите пътища, а понякога и да се заблуждават. Служителите на икономическия оператор оценяват нуждите, приготвят офертата и подписват договора. След това те „откриват“, че важна допълнителна дейност не е залегнала в договора.

Отговорника за поръчката може да е предполагал, че тази дейност е включена, но офертата може да е така написана, че да изключва дейността въпреки здравия разум и логиката.

Забележка за добри практики – промени в договора

Икономическия оператор понякога правят ниски оферти в опит да си осигурят договор, а след това търсят печалби чрез неговата промяна. Затова имайте предвид, че ако една оферта ви се струва прекалено ниска, за да е истинска, най-често това се оказва вярно!

Лошо управление на договора

Наивни отговорници по поръчките и други заинтересовани лица, може да бъдат убедени от представители на изпълнителя, че определена дейност не е част от договора, поради което е необходима неговата промяна. Трябва да се внимава да не се плаща допълнително за неща, предвидени и вече включени в цената.

Формулировките в договора може да са двусмислени, въпреки стремежа към яснота и това може да наложи промени. Такива случаи трябва да служат за поука и да бъдат избягвани при бъдещи поръчки.

Кога и как може да се правят промени в договора

Директивите от 2014 г. поясняват кога е възможно да се правят промени в договора преди неговото изтичане и как трябва да се процедира при тези промени.

Като се има предвид практиката на Европейския съд, няма промяна в общото правило, а именно, че **нова тръжна процедура е необходима в случай на материални промени** на първоначалния договор (или рамково споразумение), особено на обема и съдържанието на взаимните права и задължения на страните (включително разпределението на авторските права). Подобни промени са израз на желанието на страните да предоговорят съществени части и условия на договора. Такъв е случаят когато промени в условията биха имали като резултат промяна в процедура, ако бяха част от началното договаряне.

В сравнение с директивите от 2004 г., директивите от 2014 г. дават повече правна сигурност по отношение на случаите, когато договорите може да бъдат променяни без нова тръжна процедура. Тези случаи може да бъдат разделени в две главни категории:

- промени, които засягат условия несвързани с определена стойност
- промени със стойност под определен *de minimis* праг

Промени, които засягат условия несвързани с определена стойност

Договори и рамкови споразумения могат да бъдат променяни без нова тръжна процедура в следните случаи:

(а) „когато промените, независимо от паричната им стойност, са предвидени в началната документация в ясни и прецизни недвусмислени клаузи, които включват възможността за ревизия или опция. Подобни клаузи уточняват размера и естеството на възможната промяна или опция, както и условията за нейното възникване”.

Според гореспоменатите условия, възложителят може да променя договор чрез клаузи за ревизия или опция. Подобни клаузи не трябва да дават на възложителя пълна свобода. „Подобни клаузи не трябва да дават възможност за промени или опции, които променят естеството на договора или рамковото споразумение”.

Клаузите за ревизия или опция, които са достатъчно ясни могат, например, да позволят индексация на цената, за да осигурят възможност доставката на комуникационна техника да отговаря на технологичните промени, настъпващи с времето. Би трябвало да бъде възможно също така, достатъчно ясни клаузи да дават възможност за адаптиране на договора като последица от технически трудности, възникващи при доставката или поддръжката. Хубаво е да напомним, че в договорите следва да предвидят както обичайните, така и необичайни случаи на интервенция, които може да се наложат в обществените услуги.

(б) „за допълнителни строителство, доставки или услуги, които се налага изпълнителят да извърши, които не са включени в поръчката и когато смяна на изпълнителя:

- (i) не може да бъде извършена по икономически или технически съображения като изисквания за съвместимост с вече доставената техника по началния договор и
- (ii) би причинила съществени неудобства и дублиране на разходи за възложителя”.

Обаче, промяната в цената не трябва да надхвърля стойността на първоначалния договор с повече от 50% (това условие не е приложимо за договори с възложители от секторите водоснабдяване, енергетика, транспорт и пощенски услуги). Когато се извършват няколко последователни промени, това ограничение важи за всяка следваща промяна. Последователните промени не трябва да се използват за заобикаляне на Директивата.

(в) „когато са изпълнени следните условия:

- (i) когато провените се налагат от обстоятелства, които възложителят не е можел да предвиди;
- (ii) промените не засягат естеството на договора;
- (iii) увеличението на цената не е с повече от 50% от стойността на първоначалния договор или рамково споразумение. Когато се правят няколко промени, това ограничение важи за всяка следваща промяна (това условие не е приложимо за договори с възложители от секторите водоснабдяване, енергетика, транспорт и пощенски услуги)

Ситуациите, които могат да възникнат в следствие на непредвидени обстоятелства, са регламентирани в директивите от 2014 г. по различен начин, в сравнение със старите директиви от 2004 г. Една от основните разлики е, че директивите от 2004 г. включваха тези ситуации в случаите изискващи преговорна процедура без нова обява за търг, докато директивите от 2014 г. не предвиждат нова процедура за промяна на договора.

Обаче, тази постановка не важи в случаите, когато промяната касае естеството на поръчката, например заменя строителството, доставките или услугите с нещо друго или фундаментално променя вида на поръчката.

Промени без определени условия

Гореизложените условия не са от значение и договорите могат да бъдат променяни без нова процедура, ако стойността на промяната е под следните нива:

- под определените от ЕС прагове и
- под 10% от стойността на договор за стоки и услуги и под 15% от стойността на договор за строителни работи.

Директивите от 2014 г. подхождат по-прагматично и ефективно към малките промени, които могат да се направят в договора по време на неговото действие.

В този контекст си струва да отбележим, че възможността да направим подобни промени в текущ договор не зависи от причините, които налагат промяната. Например, някои дребни пропуски/неточности (дори грешки) в началния проект могат да наложат незначителни допълнения/промени на някои точки от договора. Тези допълнения/промени може да имат противоречиви последици, но няма правни пречки да бъдат направени промени, докато тяхната главна характеристика остава тяхната незначителност – както по отношение на стойността, така и по отношение на естеството на договора.

Когато се извършват няколко последователни промени, стойността се оценява на базата на нетната кумулативна стойност на промените. Тази постановка означава, че ограниченията не важат отделно, а заедно за общата стойност на всички промени. От друга страна, текстът на директивите от 2014 г. се отнася до **нетната** стойност, което означава, че за изчисление на стойността на промените (по отношение на двете ограничения), **стойността на ново строителство минус стойността на тоза, от което се отказваме** трябва да се има предвид. Тук, обаче, не трябва да се забравя, че нетното въздействие на промяната не трябва да се отразява на цялостното естество на договора. По тези причини, една нетна модификация на цената от 5% (съдържаща 40% нови строителни работи и отказ от 35% стари работи) може да се разглежда като съществена промяна, ако засяга естеството на началния договор.

Кога и как може да бъде сменян изпълнителят на текущ договор

В съгласие с принципите на равно третиране и прозрачност, успешният кандидат не трябва да бъде заменен от друг икономически оператор без отварян на нова състезателна процедура. Обаче, избраният изпълнител на договора, особено ако това е консорциум от фирми, може да прави структурни промени по време на договора като чисто вътрешни реорганизации, превземане, сливане, придобиване или несъстоятелност. Такъв подход е логичен, тъй като тези структурни промени не изискват автоматично нови тръжни процедури за поръчките, в които изпълнителят участва.

Според директивите от 2014 г., договорите и рамковите споразумения могат да бъдат променяни без нова тръжна процедура в случаите когато нов изпълнител заменя първоначално избрания икономически оператор в следствие на:

- „недвусмислена договорна клауза или опция” в началните документи или
- „пълно или частично наследяване на първоначалния изпълнител, в следствие на корпоративно реструктуриране, включващо превземане, сливане, придобиване или несъстоятелност от страна на друг икономически оператор, който изпълнява качествените критерии на селекция и не изисква съществени промени на договора и не е начин за заобикаляне на тази Директива” или
- „в случаите, когато възложителят сам поема задълженията на изпълнителя към подизпълнителите, когато това е предвидено в националното законодателство”.

Във случаите различни от гореизброените, промяната на договора или рамковото споразумение преди неговото изтичане трябва да се счита за съществена в случай на замяна на стария изпълнител с нов.

Въздействие на промените

Промените може да имат пряко и непряко въздействие. Прякото въздействие включва:

- увеличена/намалена цена на договора
- преизпълнение/неизпълнение на бюджета на договора
- забавяне и удължаване срока на договора

Непрякото въздействие включва:

- неизползвани архитектурни проекти
- допълнителни архитектурни проекти
- неотработени дейности
- промени или отмяна на поръчки в собствената база на икономическия оператор
- допълнителни поръчки в собствената база на икономическия оператор
- увеличено/намалено време и закъснения
- непродуктивни разходи за труд
- препрограмиране на договора с цел смекчаване на ефекта от допълнително време и разходи
- допълнително работно време и разходи на икономическия оператор, който може да потърси компенсация

Управление на промените – минимизиране на тяхния брой

Правилната политика е, където е възможно, промените да бъдат избягвани и това трябва да бъде ясно изразено на встъпителното заседание. Друга правилна политика е да бъдат допускани само напълно изследваните промени, т.е. тези, които са допустими от ЕС *acquis* и само, ако са одобрени в писмен вид от упълномощения отговорник за поръчката.

Встъпителното заседание трябва да се използва също така, за да се запознае изпълнителя с процедурите по промяна.

Когато икономическия оператор направи искане за промяна, отговорникът за поръчката и другите заинтересовани лица трябва да си отговорят на няколко въпроса:

1. Искането в рамките на заданието ли е или не?
2. Искането може ли да е погрешна интерпретация на спецификациите и условията в договора? Може ли определено пояснение да премахне необходимостта от промяна?
3. Тази промяна наистина ли е необходима или просто „е добре да я има“? помислете за преките и косвени ефекти.
4. Съществува ли по ефикасен начин за справяне с проблема?
5. Промяната може ли да се осъществи в съществуващия договор или е нова дейност, която изисква нов договор?
6. Промяната явява ли се нарушение на националното законодателство и влиза ли в конфликт с тържните практики?

Управление на промените – минимизиране на ефекта от промените, които не могат да бъдат избегнати

Ако една промяна наистина е необходима и позволена, договорът трябва да съдържа възможност тя да бъде контролирано извършена. Контролният механизъм трябва да осигурява, че оправомощено лице и само то е в състояние да разреши промяната. Някои възложители предвиждат комисия от високопоставени служители да преглежда необходимостта от промяна и да търси алтернативни решения.

За да се минимизира ефектът от промяната:

- Бъдете толкова внимателни, когато давате съгласието си за промяна, както когато определяте победителя в търга.
- Определете твърда цена на промяната. Помнете, че икономическите оператори се опитват да използват промените за увеличаване на печалбата си и може да заложат висока цена на промяната (възползвайки се от липсата на конкуренция), така че винаги коментирайте цената.
- Не давайте съгласието си за промяна в договора докато както вие (като отговорник за поръчката), така и представителят на изпълнителя не се съгласите писмено за всички последици за сроковете и цените, както и други странични ефекти в поръчката.
- Не се колебайте да използвате промените за намаляване на цената. Обикновено се смята, че промените водят единствено до завишение. Случва да решите да премахнете част от заданието, което може да доведе до намаление на цената. В тези случаи също внимавайте за странични ефекти.
- Внимателно документируйте всичко от самото начало на договора. Добра идея е да водите дневник, в който да записвате всички случки, които могат да доведат до промяна в договора.

- Не се изкушавайте да поръчвате допълнителна работа на икономическия оператор само защото ви е под ръка.
- Информирайте всички заинтересовани лица при обсъждането на промените. Тези лица може да имат отношение към юридическата или финансовата страна на договора, неговия бюджет или да са ползватели на крайния му резултат.
- В случай на спешност дайте нарежданията си устно, но ги запишете при първа възможност, по възможност преди края на деня.

Една проста процедура за контрол на промяната

Една проста процедура трябва да може да се прилага при всички промени в договора. Не е добре да има различни механизми за контрол на промените в различни части от договора. Все пак, известна гъвкавост трябва да е налична в процедурата, за да може тя да е приложима и в спешни случаи. Процедурата за контрол на промяната трябва да предвижда ясни стъпки и отговорности по отношение на:

- Искането за промяна
- Оценката на въздействието
- Приоритетизирането и оправомощаването
- Постигането на съгласие с икономическия оператор
- Контрол върху изпълнението
- Документиране на промяната

Отговорността за одобрение на различни видове промени може да се носи от различни представители на възложителя и тази споделена отговорност трябва да се документа. Промени в цялостния договор, като промени в цената извън предвидените механизми за индексация трябва да бъдат одобрени от висшестоящото ръководство. В много случаи, обаче, отговорникът за поръчката ще е в състояние да одобри несъществени промени, особено ако съществуват утвърдени механизми за това.

Трябва да съществува съгласувана процедура за допълнителни искания към икономическия оператор, включително спецификации, импликации, цени на допълнителни строителство/доставки/услуги и срокове за тяхната доставка. Тази процедура трябва да се използва след консултация с надзорниците на доставките на тези строителство/доставки/услуги и, когато е юридически възможно, да се разглежда като нова покупка.

Подходящи структури трябва да бъдат създадени, състоящи се от представители както на възложителя, така и на изпълнителя, които да разглеждат и одобряват исканията за промяна. Тези структури могат да бъдат част от съществуващите управленски тела или да бъдат специално създадени за целта.