

ТРЪЖНИТЕ ПРОЦЕДУРИ И ПРОЕКТИ, ФИНАНСИРАНИ ОТ ЕС¹

Мартин Петков, Консулто България

Резюме: Кратко ръководство, разглеждащо видовете тръжни процедури и засягащо основни етапи и моменти от тяхното провеждане по реда на ПМС № 55/12.03.2007г. – изготвяне на документация, залагане на критерии към изпълнителите, осигуряване на съответствие с проектното предложение и др.

Какви могат да бъдат тръжните процедури?

Тръжните процедури представляват основен етап от изпълнението на проекти, финансирани със средства от Структурните фондове на Европейския съюз. Допускането на сериозни грешки при тяхното провеждане е едно от основанията съответната финансираща институция да не признае направени по проекта разходи

На практика, всеки проект преминава през етап на по-опростени или по-сложни тръжни процедури. В това доста широко понятие към момента, в зависимост от типа изпълнител и типа проект, се включват поне три вида процедури:

- **Обществени поръчки по смисъла на Закона за обществените поръчки (ЗОП);**
- **Тръжни процедури по реда Постановление № 55/12.03.2007г. на Министерски съвет;**
- **Процедури по реда на Практическото ръководство (Practical Guide) за договори, финансирани от ЕС.**

ЗОП се прилага от тези бенефициенти, които по принцип имат качеството на Възложител на обществени поръчки, т.е. това са основно органите на държавно и местно самоуправление и организациите, получаващи финансиране от държавния бюджет. Тези организации прилагат ЗОП, както в рамките на конкретния проект, който е с финансиране от Структурните фондове, така и извън него, поради което в редица случаи те имат и съответния опит при организирането и провеждането на обществени поръчки.

Тези бенефициенти, които нямат качеството на Възложител по реда на ЗОП следва да прилагат приетото през 2007г. **Постановление № 55 на МС**. В него са уредени процедури, подобни на тези в ЗОП, но представени в по-опростен вариант.

¹ Публикувано във в-к Пари – януари, 2009г.

Основният тип бенефициенти, прилагащи ПМС № 55 са фирмите и неправителствените организации (типични бенефициенти по няколко Оперативни програми – Конкурентоспособност, Развитие на човешките ресурси, Административен капацитет).

Практическото ръководство за договори, финансирани от ЕС се прилага относително рядко. То е в сила за бенефициентите по програми за транс-гранично сътрудничество с външните граници на България (т.е. – Турция, Македония, Сърбия). В тези случаи, независимо от типа бенефициент приложение намират тръжните процедури, разписани в Практическото ръководство.

И докато по ЗОП и по Практическото ръководство (което до 2006г. в България се прилагаше по Програмите ФАР и ИСПА) може да се приеме, че съществува известен опит и практика, не така стоят нещата с тръжните процедури по ПМС № 55. Освен, че то е най-общо като уредба, засега практиката по него е най-малка и същевременно най- неуреднаквена (***В Постановлението бяха направени и изменения и допълнения, които са в сила от 23.12.2008г. и които в известна степен променят отделните тръжни процедури, прилагани до този момент***).

Кога се прилагат процедурите по реда на ПМС № 55?

Постановление № 55/12.03.2007г. се прилага винаги, когато бенефициент е организация, която не е възложител по реда на ЗОП (т.е. фирма, НПО). Тази организация, обаче **не е длъжна винаги да провежда тръжна процедура**.

Тръжните процедури по ПМС № 55 се провеждат винаги, когато размерът на безвъзмездната помощ (грант) е **над 50%** от общата стойност на проекта. Когато нейният интензитет е по-нисък, като правило не се налага провеждане на тръжна процедура.

Това правило, обаче има изключение. Възможно е съответната Финансираща институция (Договарящ орган) при отварянето на една схема (т.е. в публикуваните Насоки за кандидатстване и в никакъв случай на по-късен етап) да предвиди, че процедурите от ПМС № 55 ще се прилагат и тогава, когато безвъзмездната помощ е под 50%. Такъв случай имаше например по ОП “Конкурентоспособност”, където размерът на гранта можеше да варира между 20% и 50%, но в случаите, когато този грант надхвърляше като сума 1 милион лева, бенефициентът щеше да е задължен да прилага ПМС № 55 и процедурите, описани в него.

На следващо място процедура не се провежда тогава, когато размерът на гранта в даден договор е на относително малка стойност. Така в случаите на доставки на стоки и услуги е допустимо директно възлагане на договор, в случаите, когато

грантът не надхвърля сумата от 15 000 лева (например има договор за доставка на компютри на стойност 20 000 лева, но от тези 20 000 лева безвъзмездната помощ е 60%; тогава стойността на гранта в този договор би била 12 000 лева, което допуска извършването на пряко договаряне).

От какво зависи съдържанието на една тръжна процедура?

Основните параметри на всяка тръжна процедура по същество са заложи още в **проекта, с който се кандидатства**. В този проект е определен максималният бюджет за всеки обект на доставка, услуга или строителство. Там е описана и съответната дейност, т.е. какво ще се доставя, каква услуга ще се извършва или какво ще се строи.

В проекта обичайно се съдържат и технически спецификации или количествено-стойностни сметки. Поради тази причина е от съществено значение още на етап подготовка да се подходи внимателно към описването на тези проектни дейности, най-малко в следните направления:

- Да се заложи **цена**, която е реалистична и в същото време отчита обстоятелството, че проектът ще започне да се изпълнява след не по-малко от шест месеца. Вече стана обичайна практика на етап кандидатстване да се прилагат и оферти от потенциални изпълнители (доставчици, строители), чрез които да се доказва реалистичността на проектния бюджет. Когато бенефициентът изисква такива оферти той би следвало да уведоми офертиращите за обстоятелството, че доставката няма да бъде извършена веднага, така че те също да отразят евентуална корекция в цената, която предлагат (т.е. да дадат такава цена, каквато се очаква да бъде тя след половин до една година). Тези оферти впоследствие не са обвързващи за бенефициента; при проведената от него впоследствие тръжна процедура той може да сключи договор и с друг доставчик/изпълнител.
- **Техническите параметри** трябва да бъдат прецизно, но не задължително тясно формулирани, особено в случаите, когато става дума за бързо развиващи се технологии. Бенефициентът ще може да закупи това, което е описал в проекта си. Той няма право да разписва в тръжната си процедура оборудване, чийто параметри се различават или разминават от тези, които са описани в проекта му. Това понякога се превръща в проблем при бързо развиващите се технологии. Получава се така, че от етапа на кандидатстване до етапа на изпълнение минава не малко време; цената на заложеното в проекта оборудване пада, защото на пазара вече е излязъл по-висок клас. Бенефициентът ще може да закупи оборудването от по-висок клас само тогава, когато още на етап

кандидатстване той е предвидил по-широки технически параметри (напр. производствен капацитет, който не е точно фиксиран, а има долен и горен праг).

Подготовка на тръжната документация

Самата тръжна процедура винаги се провежда **след одобряване на проекта за финансиране**. Нормално е тогава да започне и подготовката на тръжната документация. Тръжната документация съдържа изискванията, които бенефициентът поставя към кандидатите за доставчици/изпълнители.

В тази връзка особено внимание следва да се обърне на следните моменти:

- **Критериите за подбор на кандидатите** трябва да бъдат ясни и точни, като на всеки критерий трябва да съответства документ, чрез който той се проверява. Например:

Критерий	Документ
Кандидатът има оборот за 2008г. над 100 000 лв.	ОПР и Баланс за 2008 г.
Кандидатът има въведена система за управление на качеството	Сертификат по ISO 9001:2000

Погрешна е практиката да се изискват голям брой документи, които не се свързват с конкретен критерий, както и да се поставят критерии, които не могат да се проверят чрез конкретен документ.

- **Критериите за избор** на кандидатите трябва да бъдат ясни и недвусмислени. Критериите могат да бъдат два:
 - 1) Най-ниска цена;
 - 2) Икономически най-изгодна оферта.

Когато се избира оферта само по цена, тогава всички кандидати трябва да представят оферти покриващи минималните технически изисквания заложиени от бенефициента (напр. всеки доставчик заявява, че може да достави компютър с инсталирана операционна система в срок от 90 дни и посочва цена).

При критерият икономически най-изгодна оферта се получава комбинация от няколко критерия, всеки от които се оценява отделно и има различна тежест в общата оценка. Например:

Критерий	Тежест
Цена	60%
Срок за доставка	20%
Гаранционен срок	20%

Т.е. в този случай цената отново може (и е нормално) да бъде критерий, но тя се комбинира с ясни и количествено измерими критерии за качество.

Погрешна е практиката, при която се поставя изискване кандидатът да има въведена СУК, офертата му се оценява само по предложена цена, а за критерий се посочва – “икономически най-изгодна оферта”.

Също така в случаите на избор на икономически най-изгодна оферта бенефициентът следва да разпише и да приложи методика за оценка на офертите, отразяваща и тежестта на всеки критерий. Например:

Най-краткият срок за доставка получава 5 точки (следващият 4 и т.н.). Тези точки се умножават по тежестта за критерия (0.2) и се сумират с резултатите от другите критерии.

Провеждане на тръжната процедура

Основните моменти, на които трябва да се обърне внимание при провеждането на тръжната процедура включват:

- Правилно разгласяване на процедурата, т.е. публикуване на обява или изпращане на покана до определен брой кандидати;
- Правилно формиране на оценителна комисия – брой лица, които трябва да бъдат включени и притежаващи съответната квалификация (също така трябва да се включват и резервни членове, за да може лесно да се преодолее проблемът с неочаквано отсъствие на някой от титулярите);
- Водене на стриктни и подробни протоколи от работата на комисията; от тях трябва да е видно как е била оценена всяка оферта, какво е основанието за нейното отхвърляне или приемане, на кое място е класирана и т.н.
- Сключване на договор с класирания на първо място, като договарът следва да съответства на неговата оферта и на изискванията на бенефициента.

Използването на обособени позиции в тръжните процедури

Основен проблем, свързан с тръжните процедури, възниква **при реализирането на проекти, съдържащи голям брой дейности** с различна степен на сходност.

Поначало проектът на бенефициента съдържа описание на дейности, които са остойностени в бюджета. Но например дейността по “изграждане на Информационен център” може да включва договор за обучение на персонала и договор за доставка на оборудване. От друга страна пък различни дейности могат да предвиждат сключването на еднотипни договори, т.е. такива, които трябва да се обединят в една процедура.

Основният извод в случая е, че **няма пълно съответствие между проектни дейности и тръжни процедури.**

Най-много неясноти обаче възникват тогава, когато е възможно да се направи една процедура с две или повече обособени позиции в нея, но има и случаи, когато всяка от обособените позиции би могла да се отдели в самостоятелна тръжна процедура.

В случаите, когато се прави една процедура с няколко обособени позиции логично нейната стойност става по-голяма и съответно това налага провеждането на по-тежка тръжна процедура (по-дълги срокове, публикуване на обяви и т.н.). Обратното, когато процедурите са отделни, те ще бъдат значително по-облекчени и ще отнемат по-малко време.

Както ЗОП, така и ПМС № 55 забраняват изкуственото раздробяване на предмета на поръчката. Липсва обаче яснота (особено по ПМС № 55), кога точно има такова раздробяване. По ЗОП – всеки обект на обществена поръчка има свой индивидуален код и има практика и становища, според които, всеки обект с различен код може да бъде договарян като самостоятелна поръчка. По ПМС № 55 няма нито такъв класификатор, нито може да се стигне до подобен извод. Към момента всяка Договаряща (финансираща) институция има собствено виждане по въпроса. Така например от досегашната практика най-либерални са правилата по ОПАК, където се допуска почти всеки бюджетен ред да се договаря самостоятелно. В другата крайност са проектите към Агенцията по заетостта, където максимален брой дейности трябва да се обединяват в една процедура (Така например АЗ беше излязла със становище по конкретен казус, според което: *“не се допуска разделяне на предмета на договора, от което следва, че доставката не може да се разделя на доставка на зеленчуци и сладкарски продукти.”*). Подобно становище трудно може да бъде споделено, но то най-малкото показва, че практиката в това отношение би трябвало да се уеднакви на централно ниво (например от Централното координационно звено към Министерството на финансите).

Известно улеснение по отношение подготовката и провеждането на тръжни процедури представляват изготвяните от всяка Договаряща (Финансираща) институция **Наръчници за изпълнение** на проекти. Понякога те дават достатъчно ясни и конкретни указания за това как да се структурират и подготвят тръжните процедури. За съжаление често тези Наръчници се появяват няколко месеца след стартирането на проектите, а понякога чрез тях необосновано се усложнява реда за договаряне от страна на бенефициентите.

Подпомагащ за бенефициентите би следвал да бъде и **контролът, упражняван от съответната Финансираща институция**, тъй като това представлява възможност за получаване на указания, как точно да бъде подготвена и проведена тръжната процедура. Проблемът възниква тогава, когато тези указания или проверки водят до забавяния на тръжната процедура (например когато се извършва



предварително одобрение), а от там се застрашава и изпълнението на целия проект.