



Европейска  
КОМИСИЯ

# ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ – РЪКОВОДСТВО ЗА СПЕЦИАЛИСТИ

*относно избягване на най-често допусканите  
грешки в проекти, финансирани от европейските  
структурни и инвестиционни фондове*

***Europe Direct е услуга, предназначена да ви помогне да намерите отговори на въпросите, които си задавате за Европейския съюз.***

**Единен безплатен номер (\*):  
00 800 6 7 8 9 10 11**

(\*) Информацията, както и повечето обаждания са безплатни (възможно е обажданията от мрежата на някои оператори, от обществени телефони или от хотели да бъдат таксувани).

European Commission, Directorate-General for Regional and Urban policy  
Competence centre Administrative Capacity Building; Solidarity Fund  
Pascal Boijmans  
Avenue de Beaulieu 1  
1160 Brussels  
BELGIUM  
E-mail: [regio-publication@ec.europa.eu](mailto:regio-publication@ec.europa.eu)  
Internet: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.cfm)

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2015 г.

ISBN 978-92-79-51753-2  
doi:10.2776/448007

© Европейски съюз, 2015 г.  
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.



## **Обществени поръчки -**

# **Ръководство за специалисти относно избягване на най-често допусканите грешки в проекти, финансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове**

Настоящият документ е изготвен от Службите на Комисията в консултация с Европейската инвестиционна банка.



**Ръководство за специалисти  
относно избягване на най-често  
допусканите грешки при  
обществените поръчки за проекти,  
финансирани от европейските  
структурни и инвестиционни  
фондове**

## **ОТКАЗ ОТ ОТГОВОРНОСТ**

Настоящият документ съдържа ръководство за избягване на често допусканите грешки в обществените поръчки по проекти, съфинансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове. Целта му е да улеснява изпълнението на оперативни програми и да насърчава добрите практики. Той не е правнообвързващ, но има за цел да предостави общи препоръки и да отрази най-добрите практики.

Предложените в настоящото ръководство понятия, идеи и решения не накърняват националното законодателство и следва да се тълкуват и могат да бъдат приспособявани при вземане под внимание на националната правна рамка.

Настоящото ръководство не накърнява начина, по който в бъдеще Комисията може да тълкува която и да е от разпоредбите на приложимото законодателство.

# Съдържание

<b>Съдържание</b> .....	<b>4</b>
<b>Речник на съкращенията</b> .....	<b>6</b>
<b>Предговор</b> .....	<b>7</b>
<b>Как да се използва настоящото ръководство</b> .....	<b>8</b>
<b>1. Подготовка и планиране</b> .....	<b>11</b>
1.1. Предварително определяне на обхвата.....	11
1.2 Управление на поръчка/проект .....	16
1.3 Формиране на икономически аргумент .....	18
1.4 Избор на процедурата .....	19
1.5 Прагове и обявяване .....	23
1.6 Оперативни изисквания за започване на процедура за възлагане на обществена поръчка.....	24
<b>2. Публикуване</b> .....	<b>29</b>
2.1 Публикуване на обявления на равнището на ЕС.....	29
2.2 Процедури и графици.....	30
2.2.1 Минимални срокове .....	30
2.2.2 Ускорена процедура .....	33
2.3 Документация за обществената поръчка .....	33
2.3.1 Определяне на критерии за подбор .....	33
2.3.2 Създаване на въпросник за предварителен контрол (ВПП).....	35
2.3.3 Определяне на критерии за възлагане и техните тежести.....	35
2.3.4 Схема за ценообразуване.....	36
2.3.5 Договорът.....	36
2.4 Спецификация и стандарти .....	37
2.4.1 Изготвяне на спецификация.....	37
2.4.2 Стандарти, които трябва да се използват при изготвяне на спецификациите .....	39
2.4.3 Социални, етични и екологични критерии .....	39
2.4.4. Варианти .....	40
2.5 Получаване и представяне на оферти.....	40
2.6 Жалби, правни средства за защита и отговорност .....	41
<b>3. Представяне на оферти и подбор на оференти</b> .....	<b>46</b>
3.1 Представяне на офертата съгласно указанията.....	46

3.2 Следване на указанията за представяне на оферти.....	46
3.3. Безопасно съхранение на документацията за обществената поръчка.....	47
3.4 Церемония по отваряне.....	47
<b>4. Оценка на офертите.....</b>	<b>50</b>
4.1 Най-ниска цена.....	50
4.2 Икономически най-изгодна оферта (ИНИО).....	50
4.3 Процедура при оферти с необичайно ниски цени.....	51
4.4 Пояснения.....	51
4.5 Преговори след представяне на оферти.....	52
4.6 Решение на комисията за оценка.....	52
<b>5. Възлагане.....</b>	<b>55</b>
5.1 Обявление за възложена поръчка.....	55
5.2 Период на изчакване и уведомяване на оферентите.....	55
<b>6. Изпълнение на поръчката.....</b>	<b>57</b>
6.1 Отношения с изпълнител на доставки/изпълнител.....	57
6.2 Изменение на поръчката.....	57
6.3 Приключване на поръчката.....	57
<b>НАБОРИ ОТ ИНСТРУМЕНТИ .....</b>	<b>61</b>
НАБОР ОТ ИНСТРУМЕНТИ № 1 — ИКОНОМИЧЕСКИ АРГУМЕНТ .....	62
НАБОР ОТ ИНСТРУМЕНТИ № 2 — ПЛАНИРАНЕ НА РИСКА И НЕПРЕДВИДЕНИТЕ СИТУАЦИИ.....	64
НАБОР ОТ ИНСТРУМЕНТИ № 3 – МЕЖДИННИ ТОЧКИ.....	68
НАБОР ОТ ИНСТРУМЕНТИ № 4 — — ПРЕДВАРИТЕЛЕН ПОДБОР.....	70
НАБОР ОТ ИНСТРУМЕНТИ № 5 — ИЗГОТВЯНЕ НА КРИТЕРИИ ЗА ПОДБОР И ЕТАП НА ПОДБОР .....	72
НАБОР ОТ ИНСТРУМЕНТИ № 6 — ИЗГОТВЯНЕ НА КРИТЕРИИ ЗА ВЪЗЛАГАНЕ И ЕТАП НА ПОДБОР .....	76
НАБОР ОТ ИНСТРУМЕНТИ № 7 — ИЗГОТВЯНЕ НА СПЕЦИФИКАЦИЯ .....	86
НАБОР ОТ ИНСТРУМЕНТИ № 8 — ИЗМЕНЕНИЕ НА ПОРЪЧКИТЕ .....	93
НАБОР ОТ ИНСТРУМЕНТИ № 9 — КОНТРОЛЕН СПИСЪК ЗА СЪОТВЕТСТВИЕ.....	98
НАБОР ОТ ИНСТРУМЕНТИ № 10 — ПОЛЕЗНИ ВРЪЗКИ.....	102
Авторство .....	104



## Речник на съкращенията

ВО: възлагащ орган

ОП: обявление за поръчка

ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“: генерална дирекция „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“

ГД „Околна среда“: генерална дирекция „Околна среда“

ЕСИФ: европейски структурни и инвестиционни фондове.

ЕС: Европейски съюз

ИНИО: икономически най-изгодна оферта

ОВ на ЕС: Официален вестник на Европейския съюз

ОПИ: обявление за предварителна информация

ПЧП: публично–частно партньорство

ВПП: Въпросник за предварителен подбор

SIMAP: Информационна система за обществени поръчки (от френски: *Système d'information sur les Marchés Publics*)

МСП: малки и средни предприятия

СКЦ: съотношение качество—цена

## Предговор

Възлагането на обществените поръчки е ключов аспект на публичните инвестиции: то насърчава икономическото развитие в Европа и представлява важен елемент за стимулирането на единния пазар. Обществените поръчки имат голямо значение — те представляват около 19 % от БВП на ЕС и са част от нашето ежедневие. Чрез тях публичните администрации закупуват стоки и услуги за своите граждани, което трябва да се осъществява по най-ефективния начин. Обществените поръчки предлагат също така възможности за предприятия, като по този начин се насърчават частните инвестиции и се допринася за растежа и създаването на работни места на местно равнище. Освен това обществените поръчки играят важна роля за използване на европейските структурни и инвестиционни фондове.

Изчислено е, че около 48 % от тези фондове се изразходват чрез обществени поръчки. Проектите в държавите членки, съфинансирани по линия на фондове на ЕС, трябва да бъдат в съответствие с приложимите правила за обществените поръчки, които гарантират икономическа ефективност и лоялна конкуренция на пазара. Прозрачността и почтеността в съответните процедури също са от съществено значение за запазване на доверието на гражданите в публичните власти.

От горепосоченото следва, че правилното и последователно прилагане на правилата за обществените поръчки води до ползи по отношение на ефикасността и ефективността за всички — за публичните администрации на национално и регионално равнище, както и за предприятията и гражданите. Обществените поръчки помагат на всички нас да използваме максимално публичните инвестиции и гарантират възможно най-голяма полза от фондовете на ЕС. Въпреки това данните показват, че значителна част от общия брой грешки при разходването на средствата на ЕС се дължи на неправилно прилагане на правилата на ЕС за обществените поръчки.

Целта на настоящия документ е да представи насоки за държавните служители, които участват в управлението на европейските структурни и инвестиционни фондове, като им помогне да избегнат честите грешки и да възприемат най-добрите практики, когато става дума за провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки. Въпреки че не осигурява правно тълкуване на директивите на ЕС, той представлява полезен инструмент, който насочва тези, работещи в сферата на обществените поръчки, по отношение на най-често допусканите грешки, като дава практически съвети как те да бъдат избегнати и как да се постъпи в дадена ситуация. Този документ също така съдържа редица добри практики, примери от реалния живот, обяснения относно конкретни въпроси, казуси и образци. Неговото оформление, което включва предупредителни сигнали и интерактивни елементи с линкове към съответните законодателни текстове и други полезни документи, има за цел да улесни използването на настоящото ръководство.

Настоящото ръководство е част от приоритетните действия на Комисията, предвидени да помогнат на държавите членки да укрепят административния си капацитет, като подобрят начина, по който средствата от ЕС се инвестират и управляват. То е резултат от съвместните усилия на службите на Комисията и консултациите с Европейската инвестиционна банка. Бихме искали да благодарим на всички, участвали в неговото изготвяне.

Надяваме се, че тези насоки ще бъдат от полза.

**Корина Кречу**, комисар по Регионалната политика



**Елжбета Бенковска**, комисар по Вътрешния пазар, промишлеността, предприемачеството и МСП



## Как да се използва настоящото ръководство

### За кого е предназначено това ръководство?

Настоящото ръководство е предназначено главно за служителите, занимаващи се с обществени поръчки, в рамките на възлагащите органи, които са отговорни за планирането и осъществяването на обществени поръчки за извършване на строителни работи, доставки или услуги, които съответстват на изискванията, ефикасни са и имат подходящо съотношение качество—цена. Ръководството, по-специално контролният списък в [Набор от инструменти № 9](#), може да бъде полезно и за управляващите органи при извършване на проверки на обществените поръчки, изпълнявани от бенефициенти на безвъзмездни средства от ЕС.

### Структура на ръководството

Настоящият документ се състои от две части:

- **Ръководството**, структурирано около шестте етапа на процедурата за възлагане на обществена поръчка от планирането до изпълнението ѝ, в което са подчертани проблемите, за които да се внимава, и потенциалните грешки, които да се избягват, с връзки към по-подробен набор от инструменти.
- **Наборът от инструменти**, съдържащ документи за справка, засягащи по-задълбочено конкретни теми и даващи примери за добра практика с насоки какво да се предприема и какво да се избягва, по време на цикъла на възлагане на обществени поръчки.

От практическа гледна точка процедурата за възлагане на обществени поръчки е разделена на шест етапа:

1. Подготовка и планиране
2. Публикуване
3. Представяне на оферти и подбор на оференти
4. Оценка на офертите
5. Възлагане на поръчката
6. Изпълнение на поръчката

Ръководството насочва стъпка по стъпка служителя, занимаващ се с обществени поръчки, през процеса, включително и през най-важния етап — планирането, като подчертава областите, в които обикновено се допускат грешки, и посочва как те могат да се избегнат. В края на всеки раздел има списък, в който са посочени най-често срещаните грешки и са дадени някои примери. Предоставени са връзки към наличните допълнителни източници, свързани с набора от инструменти или други полезни документи в интернет.

Ръководството обхваща финансираните от ЕС договори за възлагане на обществени поръчки за строителство, доставки и услуги, описани в Директива 2004/18/ЕО<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, доставки и услуги (ОВ L 134, 30.4.2004 г., стр. 114).

Директивата, приложими прагове и тълкувателни съобщения по конкретни теми (като например „Рамкови договори и възлагане на обществени поръчки под праговете“) могат да бъдат намерени на уебсайта на ЕС — вж. [Набор от инструменти № 10](#).

### Обяснение на символите

В цялото ръководство критичните области са отбелязани със следните символи:



**Предупреждение!** Така се посочва стъпка, при която възникват най-честите и сериозни грешки.



**Внимание!** Така се подчертава рискова област, която трябва да се вземе под внимание, за да се постигне икономия, ефикасност и ефективност в процедурата за възлагане на обществени поръчки.



**Помощ!** Това е област, в която са предоставени допълнителни ресурси посредством набора от инструменти или връзки към други документи.

### Строителство, доставки или услуги?

Обществените поръчки, за които е приложима Директива 2004/18/ЕО, са три вида: обществени поръчки за строителство, обществени поръчки за доставки и обществени поръчки за услуги. Обществени поръчки за строителство са обществени поръчки с предмет изпълнение или проектиране и изпълнение на строителни работи, свързани с една от дейностите по смисъла на приложение I към Директива 2004/18/ЕО. „Строеж“ е резултатът от строителство, който е достатъчен сам по себе си да изпълнява икономическа или техническа функция, като например път или пречиствателна станция. Обществени поръчки за доставки са обществени поръчки, които имат за предмет покупката, отдаването на лизинг, наемането или покупката на изплащане, с или без опцията да се купят продукти, като например превозни средства или компютри. Обществени поръчки за услуги са обществени поръчки, различни от обществените поръчки за строителство или доставки, с предмет предоставянето на услуги, посочени в приложение II към Директива 2004/18/ЕО, като например консултиране и обучение.

### Управление на обществени поръчки или управление на проекти

Всеки възлагач орган има собствени процедури и начини за организиране на управлението на проекта и обществената поръчка. В контекста на финансирането от ЕСИФ договорите се възлагат като част от подпомаган от ЕС проект, който е възможно или не да бъде изпълнен в рамките на една обществена поръчка. Проектите с множество поръчки изискват внимателна координация. Има много прегледи от типа „какво се обърка?“, често на високо равнище, заключенията от които са, че грешките се дължат на лошо планиране особено в началото на процедурата за възлагане на обществена поръчка. В резултат на това възлагащите органи все по-често назначават специални ръководители на проекти за провеждане на сложни, рискови обществени поръчки с висока стойност, което се счита за най-добрата практика. По този начин принципите и практиките на доброто управление на проекти и на обществени поръчки се обединяват. В настоящото ръководство изразът „управление на проекти“ понякога се използва като синоним на управление на обществени поръчки.

## Спазване на вътрешните правила и националното законодателство

Наложително е, разбира се, всяко длъжностно лице, което участва в процедурата за възлагане на обществена поръчка, да спазва националното законодателство и вътрешните правила на своята организация, както и правилата на ЕС. Това важи с еднаква сила за поръчки над и под праговете за публикуване в ОВ на ЕС.

Статутът на настоящия документ е на „ръководство“. То е предназначено да окаже практическо съдействие на занимаващите се с обществени поръчки служители да избягват някои от най-често срещаните грешки и финансови корекции<sup>2</sup>. Това не е ръководство с инструкции относно спазването на изискванията, изложени в Директива 2004/18/ЕО, както и определено не е окончателно правно тълкуване на правото на ЕС. Настоящото ръководство има за цел да подкрепя, а не да заменя вътрешните правила и процедури. При липсата на еквивалентни национални и специфични за даден фонд документи с насоки, управляващите органи могат, по свое желание, да приемат документа като ръководство за бенефициерите на безвъзмездни помощи от ЕС.

## Новите директиви на ЕС в областта на възлагането на обществени поръчки

През февруари 2014 г. бяха приети нови директиви в областта на възлагането на обществени поръчки<sup>3</sup>, а държавите членки трябва да ги транспонират в своето национално законодателство в срок до април 2016 г. (изключение прави електронното възлагане на поръчки, за което срокът е септември 2018 г.).

Повече информация за новите директиви е публикувана тук: [http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/new/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/new/index_en.htm)

<sup>2</sup> Изразът „финансови корекции“ обхваща действията, предприемани от Комисията спрямо държава членка, за изключване от съфинансиране от бюджета на ЕС на разходи, които не отговарят на условията за финансиране поради нередност. Вж. насоките на Комисията за определяне на финансови корекции от страна на Комисията по отношение на разходите, финансирани от Съюза в рамките на споделено управление, в случаите на неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, одобрени с Решение С(2013) 9527 на Комисията от 19 декември 2013 г., тук: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/bg/information/publications/cocof-guidance-documents/2013/commission-decision-of-19122013-on-the-setting-out-and-approval-of-the-guidelines-for-determining-financial-corrections-to-be-made-by-the-commission-to-expenditure-financed-by-the-union](http://ec.europa.eu/regional_policy/bg/information/publications/cocof-guidance-documents/2013/commission-decision-of-19122013-on-the-setting-out-and-approval-of-the-guidelines-for-determining-financial-corrections-to-be-made-by-the-commission-to-expenditure-financed-by-the-union)

<sup>3</sup> Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО, Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за възлагане на договори за концесия и Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО.

# 1. Подготовка и планиране

Целта на този етап е да се планира стабилен процес на изпълнение на необходимото строителство, услуги или доставки.

Като цяло с провеждане на конкурентен процес на възлагане на обществена поръчка по открит, обективен и прозрачен начин следва да се постигне най-доброто съотношение качество—цена на обществените поръчки. Това е в съответствие с принципите на договора за ЕС и Директива 2004/18/ЕО. Основните принципи, които трябва да се спазват при провеждане на обществена поръчка, включват: недискриминация, равно третиране, прозрачност, взаимно признаване, пропорционалност, свободно предоставяне на услуги и свобода на установяване за потенциалните оференти. Директива 2004/18/ЕО налага правни задължения на публичните органи във връзка с обявяването на поръчки над определени прагове на стойността.

Първият етап от процеса е ключов и влияе цялата последваща дейност по поръчката. Ако този етап от офертата се проведе правилно, то и останалата част от нея следва да протече без затруднения, но и обратното е вярно. Често се случва възлагащият орган (ВО) или да подцени етапа на планиране на процеса, или изобщо да не го проведе. Вероятно е управляващите органи и одиторите да извършат по-задълбочена проверка на този етап, за да се уверят, че безвъзмездните средства са добре изразходени и че ВО е изпълнил отговорностите си компетентно.

В зависимост от размера и сложността на договора, този етап от процеса може да отнеме месеци, преди обявлението за обществена поръчка да може да бъде публикувано. Доброто планиране следва да сведе до минимум риска от необходимост от изменения и промени в обществената поръчка. Най-големите (и потенциално най-скъпите) и най-често допусканите грешки в обществените поръчки възникват в резултат на неадекватно планиране. Трябва да се обмисли провеждане на проучване за осъществимост и въвеждане на етап на определяне на обхвата/съдържанието, повишаване на обществената осведоменост и публични консултации за широкомащабни публични планове и програми. Виж също и [Набор от инструменти № 10](#).

- ✘ Планирането е от ключово значение. Ако ВО не извърши правилно част от процеса, най-вероятно е да последват грешки и проблеми. Причината за много грешки може да се открие в неправилното планиране. На този етап е препоръчително да се изготвят стандартни образци за комуникация с оферентите, да се запишат ключови решения (т.е. да се регистрира известната на този етап информация, наличните възможности и да се обоснове предпочитаната от тях) и да се определят правила относно планирането, провеждането и контрола на процедурите на възлагане на обществени поръчки.**

## 1.1. Предварително определяне на обхвата

Още отначало следва да се обмислят следните стъпки и въпроси. Елементите по-долу не са степенувани по приоритет.

**Ангажиране на ключови заинтересовани страни:** Определянето на (външните) заинтересовани страни е съществен аспект на поръчката, а за нейния успех е важно те да бъдат определени и управлявани правилно. Заинтересованите страни може да бъдат отделни лица, групи или подгрупи от клиенти (включително вътрешни клиенти), клиенти/потребители или други страни (напр. засегнати дружества за комунални услуги), които имат интерес от поръчката. С развитието на поръчката и промяната на нейния фокус е възможно заинтересованите страни и техните потребности също да се променят. Консултирането с клиенти/потребители и други заинтересовани страни е също толкова важно, както и пазарното консултиране, като и двата аспекта на консултирането следва да бъдат проведени съвместно. Консултирането със заинтересованите страни им позволява да изразят мнение за начина, по който поръчката следва да бъде конкретизирана.

**⚠️ Непризнаването на необходимостта от участие на (външни) заинтересовани страни често е повод за критика в много поръчки и често оказва отрицателно въздействие върху успеха на поръчката, понякога водейки до допълнителни разходи за отстраняване на пропуски или грешки. При все това, това важно участие и консултации не следва да застрашават независимостта на процеса по вземане на решение от ВО и/или да създават потенциални ситуации на конфликт на интереси, и да водят до нарушаване на принципите на равно третиране и прозрачност; коментарите на заинтересованите страни не трябва да повлияват същността и целта на офертата.**

**Определете и оценете потребностите:** Какво се поръчва и защо? Кои характеристики са съществени и кои — незадължителни? Кой е ключовият фактор за възлагането на тази обществена поръчка? Кои са ключовите фактори за успех? Какви са желаните резултати? Необходимо ли е да поръчаме този строеж/услуга/доставка? Според кого е необходимо това? Какъв е обхватът от гледна точка на закупуване на готови решения? Ключова оценка на основната причина за покупката често се постига в интерактивно заседание на група с участието на всички ключови заинтересовани страни.

**Оценка на възможностите:** Извършена ли е оценка на възможностите с цел проучване на различните начини за удовлетворяване на установените потребности? Да преценим например дали това, което възнамеряваме да възложим, да бъде покупка, лизинг или наемане; следва ли да използваме обичайната процедура по възлагане на обществена поръчка, или публично-частно партньорство (ПЧП)? Следва ли да търсим иновативно решение за потребностите си?

**Бюджет и финансиране** Определянето на реалистичен бюджет за поръчката с цел постигане на желаните резултати, а след това набавянето на средствата за финансиране на поръчката е друга ключова дейност. Тя следва да се основава на ясен обхват от изисквания и актуализирана информация за пазарната цена. В зависимост от естеството на договора следва да бъдат включени в подходяща степен разходи за непредвидени ситуации. Бюджетът и разходите за непредвидените ситуации следва да бъдат преразглеждани на ключови етапи през целия срок на поръчката. На този етап могат се вземат предвид разходите за жизнения цикъл с оглед на това, че те са метод за оценка на необходимия бюджет.

**Достъпност:** Разполага ли ВО с бюджета за поръчката според текущата оценка за нейния размер? Достъпността е свързана и с факта, че разходите по поръчката може да се увеличат дотолкова, че да надвишат наличния бюджет, към което следва да се подходи посредством планове за извънредни ситуации.

**Съотношение качество—цена:** По какъв начин ВО ще докаже съотношението качество—цена? Доколко точно са оценени разходите? Какви ресурси са необходими за изпълнение на поръчката? Какви са очакваните разходи за жизнения цикъл? Има ли други отражения от икономическа гледна точка или от гледна точка на ресурсите (например допълнителна поддръжка, оперативни разходи или съответните лицензии)?

**Установяване на референтни показатели:** Следва предварително да се установят редица референтни показатели, определящи това, което се счита за приемлива оферта, т.е. оптимална теоретична оферта, изготвена предварително от ВО. Това е полезно, в случай че бъдат получени оферти с необичайно ниски цени, тъй като съществува задължението от оферента да бъде поискано обяснение за частите от офертата, сметени за необичайни. Офертата може да бъде отхвърлена, ако обясненията не са документирани по такъв начин, че ВО да се убеди, че оферентът може да изпълни поръчката (вж. също [раздел 3.2](#)). Необходимо е това да се прецени на етапа, предшестваш възлагането на обществена поръчка, за да се гарантира събирането на необходимите данни.

**Постижимост:** Област, в която често се допускат грешки, е ситуацията, когато ВО приеме, че пазарът може да изпълни поръчката, без да се консултира с пазара относно това какво може да бъде предложено. Не всички обществени поръчки са постижими. Може да възникнат проблеми във връзка с технологичната зрялост, пренаситен пазар или недопустими нива на прехвърляне на риск. Може ли пазарът да достави необходимото? Исква ли ВО нещо, което е извън възможностите на пазара (понастоящем)? Реалистични ли са графициите?

**Пазарни проучвания:** За купувачите често е полезно да разбират пазара при вземане на решение какво да купят, при оценяване на разходите и преди да разработят критерии за подбор и възлагане в процедурата за възлагане на обществена поръчка. Пазарните проучвания могат да предоставят информация за наличността на продуктите или услугите, които отговарят на изискванията на ВО, като позволяват да се определи най-подходящият подход към възлагането на обществена поръчка. Диалогът с пазара преди да започне процедура за възлагане на обществена поръчка може да спомогне за определяне на иновативни решения или нови продукти или услуги, за които публичният орган може да не е знаел. Той може да помогне на пазара да отговори на критериите, които ще бъдат прилагани в процедурата за възлагане на обществена поръчка, като предостави информация за това, какви са очакваните изисквания на публичния орган. Въпреки това към пазара трябва да се подхожда по начин, който гарантира зачитане на принципите на прозрачност и равно третиране, избягване на разкриването на поверителна информация и/или привилегировани пазарни позиции. Когато кандидат или оферент, или предприятие, свързано с кандидат или оферент, е консултирало ВО, или е участвало в подготовката на процедурата по възлагане на обществена поръчка, ВО трябва да предприеме подходящите мерки да гарантира, че конкуренцията няма да бъде нарушена от участието на този кандидат или оферент, с цел да се избегне изключването му от процедурата за възлагане на обществена поръчка (вж. решение по съединени дела C-21/03 и C-34/03, *Fabricom*).



Доставките на развойни продукти<sup>4</sup> (ДРП) и процедурата на „състезателен диалог“, въведена с Директива 2004/18/ЕО, дават по-големи възможности за публичните органи да участват в пазарния диалог.

- ☑ **Добрата практика показва, че пазарните проучвания 6–12 месеца преди публикуване на обявлението за поръчка (ОП) могат да бъдат изключително полезни.**
- ☑ **Вж. връзката към страницата на Програмата в областта на цифровите технологии за Европа (DAE) относно обществени поръчки за иновации: [Набор от инструменти № 10](#)**
- ☑ **Вж. връзката към уебсайта на платформата Обществени поръчки за новаторски решения: [НАБОР ОТ ИНСТРУМЕНТИ № 10 — ПОЛЕЗНИ ВРЪЗКИ](#)**

### **Определяне на предмета на поръчката/ един строеж /обявяване като еднократна поръчка или като обособени позиции:**

Първата стъпка е да се определи ясно предметът на поръчката.

Втората стъпка е да се определи дали предметът на поръчката представлява един строеж по смисъла на член 1, параграф 2, буква б) от Директива 2004/18/ЕО и съдебната практика — вж. решения по дела С-16/98 *Комисията на европейските общности срещу Френската република*, С-574/10 *Европейска комисия/Федерална република Германия*, Т-358/08 *Испания/Комисия* и Т-384/10, *Испания/Комисия*.

Третата стъпка е да се определи дали поръчката надхвърля прага за обявяване в ОВ на ЕС. По-специално ВО не трябва изкуствено да разделя по-големи строежи /доставки /услуги на по-малки части, за да избегне тези прагове. Относно строежи, всички отделни поръчки трябва да бъдат слети, когато помежду им има функционална и времева връзка. По принцип, ако взети заедно поръчките се отнасят до един и същ предмет, стойностите им трябва да бъдат събрани в една обща стойност. Ако събраните стойности надвишават праговете, поръчките трябва да бъдат обявени в ОВ на ЕС. При съвместни проекти с повече от един партньор изискванията за възлагането на обществени поръчки трябва да се вземат под внимание на нивото на проекта, т.е. не на нивото на отделния партньор. [вж. [раздел 1.5](#) относно изкуственото разделяне на поръчки]

След като са извършени горепосочените стъпки, ВО може да реши дали да има само една поръчка, или да я раздели на обособени позиции. Изготвянето само на една поръчка може да доведе до икономии от мащаба и обхвата и да улесни управлението за ВО. Недостатъкът е, че определените за оферентите високи финансови или технически критерии може да понижат или отстранят от пазарно участие по-малки или по-специализирани изпълнители. Предимството от разделянето на поръчката на обособени позиции е, че се дава възможност за конкуренция от страна на повече

<sup>4</sup> Съобщение на Комисията „Доставки на развойни продукти: насърчаване на иновациите с цел обезпечаване устойчивостта и високото качество на обществените услуги в Европа, COM(2007) 799, 14.12.2007 г.)

потенциални оференти. Недостатъкът е, че поради по-големия брой поръчки управлението става по-трудно за ВО.

Решенията за предмета на поръчката и начина на нейното обявяване трябва да бъдат обосновани и могат да бъдат проверени по време на одитиране на проекта. Вж. повече в [Набор от инструменти № 7 и 9](#) и в [раздел 1.5](#).

**Рамки:** Рамковите споразумения са широко използвани в някои държави-членки. Рамковото споразумение е общо понятие за споразумения с доставчици, в които са изложени условията, при които могат да се направят специфични покупки (частични доставки) в рамките на срока на споразумението. Само по себе си рамковото споразумение не е поръчка, но обществената поръчка за сключване на рамково споразумение е предмет на правилата на ЕС за възлагане на обществени поръчки.

Рамкови споразумения могат да бъдат прилагани към всякакви видове поръчки. Това обаче не означава, че те представляват най-подходящият метод за възлагане на всички поръчки. Поради тази причина ВО следва да оценява пригодността на използването на рамково споразумение, като вземе предвид неговите предимства и недостатъци във връзка с обстоятелствата на дадения пазар. Използването на рамкови договори е по-полезно за поръчки, предназначени за удовлетворяване на установени, повтарящи се потребности, чието количество, както и точното време на възникване не са предварително известни.

Те могат да доведат до значителни икономии на време, разходи за продукти и ресурси. Ако намерението е да бъде сключено рамково споразумение, тогава документацията за обществена поръчка като минимум трябва да отразява условията за срока на поръчката, продуктов номер/код на услугата на изпълнителите на доставки и метода на поръчване, както се изисква съгласно член 32, параграфи 3 и 4, и приложение VII към Директива 2004/18/ЕО. Историческите данни относно количествата са ключов фактор при всички обществени поръчки, а още повече при сключването на рамкови споразумения. Колкото по-голяма увереност може да получи изпълнителят на доставките относно очакваното количество на поръчките, толкова по-вероятно е той да може да предостави оферти с конкурентни цени.

**☒ Вж. връзката към обяснителната бележка на ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“ относно рамковите споразумения: [Набор от инструменти № 10](#)**

**График:** По време на етапа на планиране трябва да бъде изготвена реалистична програма за цялата процедура за възлагане на обществена поръчка, включително потенциални процедури за правна защита, докато се стигне до договор за възлагане и бъдат определени етапи на изпълнение. Често срещани са твърде оптимистични времеви графици, които водят до грешки в последващите етапи от изпълнението. Например те могат да доведат до неуспех в процедурата за възлагане на обществена поръчка или да създадат сериозни проблеми с изпълнението поради нереалистични срокове за подготовка на офертите, а по този начин се ограничава броят оферти и се засяга качеството им.

Възлагането на обществени поръчки за строителство, доставки или услуги, включващи предоставяне на безвъзмездна помощ от ЕСИФ, често става в контекста на по-голям проект, финансиран с безвъзмездна помощ от ЕС, който е възможно да бъде

изпълняван чрез координиране на няколко договора. Забавянията в една поръчка могат да засегнат изпълнението на други договори. Определянето на момента за одобряване и изплащане на безвъзмездни помощи може да повлияе върху одобряването на бюджети и цялостния процес по възлагане на обществена поръчка, което трябва да се вземе под внимание от ВО. Безвъзмездните помощи от ЕС могат също да се отразят на сроковете във връзка с допустимостта на разходите по поръчката, а впоследствие и на тяхното възстановяване.

## 1.2 Управление на поръчка/проект

**Организация на проекта и ресурси:** Структурата на организацията на поръчката зависи от размера и сложността ѝ и свързаните рискове. За всички поръчки от какъвто и да е размер или сложност е необходим най-малко един служител, занимаващ се с обществените поръчки, който може да бъде и ръководителят на поръчката/проекта, или специалист, включен в екипа с цел управление на специфични процеси (което е препоръчително за поръчки с висока стойност, сложни или рискови поръчки). Ролите и отговорностите по време на процедурата за възлагане на обществени поръчки следва ясно да бъдат определени в ръководствата за работа на ВО. В зависимост от планирания брой и сложност на поръчките може да е необходимо в екипа да бъдат включени външни консултанти — специалисти по определени аспекти на обществената поръчка, като например правни въпроси.

**Проверки и междинни точки:** Могат да се използват редица инструменти за управление на проекти, както и техники за проверка и управление на проекта, като например контрол на документи и записи с възникнали проблеми. В организацията на проекта тези инструменти и техники изпълняват функцията, която гарантира неговото качество. Използването на междинни точки е надеждна техника за управление на проекти, която все по-често се прилага при по-сложни обществени поръчки. Механизмът за преглед на междинните точки в обществените поръчки е процес на проверка, който ВО може да използва, за да се увери, че дейностите, формиращи всеки етап от договора, са удовлетворително завършени, преди да бъде дадено одобрението на ВО за преминаване към следващия етап. Прегледът на междинните точки в обществените поръчки трябва да бъде в съответствие с етапните цели в рамките на целия жизнен цикъл на поръчката. Формалните прегледи на междинните точки се използват за високорискови/сложни договори или договори с висока стойност.

**Вж. [Набор от инструменти №3](#) относно използването на междинни точки**

**Човешки ресурси:** Заделени ли са адекватни човешки ресурси за изпълнение на обществената поръчка? Налице ли са хора във ВО с правилния профил, които да заседават в комисията за оценка, както и хора с умения в областта на управлението на проекти, правни, финансови, технически, одитни и други умения? Кой ще поеме крайната отговорност за ключови решения и за разпределянето на бюджета? Това лице определено ли е, разговаряно ли е с него и то приело ли е ролята на собственик на поръчката/проекта? Ако поръчката е сложна или носи риск от високи разходи, следва да се обмисли създаването на координационен комитет, който да наблюдава поръчката. Координационният комитет би одобрявал всички ключови решения и

обикновено би включвал хора, които не се занимават с реалното изпълнение на поръчката.

**Комисия за оценка:** Най-добрата практика е комисията за оценка да бъде създадена веднага, щом бъде взето решение да се пристъпи към възлагане на обществена поръчка, за да се гарантира, че процедурата за възлагане се извършва по най-професионалния начин, включвайки още отначало персонал с всички необходими квалификации. Комисията трябва да има ядро от постоянни членове. Постоянни членове следва да бъдат лица, занимаващи се с обществената поръчка, с финансовите и с правните въпроси. Технически персонал ще членува в комисията в зависимост от вида на договора. В идеалния случай комисията следва да включва членове с опит във всяка от областите, които трябва да бъдат проверени в офертата. Комисията често е председателствана от ръководителя на поръчката/проекта, и е предмет на правила и процедури, които водят до вземане на балансирано решение, произтичащо от индивидуалните оценки на нейните членове. В някои държави членки единствено ВО (от един член/колективен орган) има ключова компетентност във връзка с горепосоченото. Възможно е също да има представителство на външни организации, които са заинтересовани от резултата от поръчката страни, назначени надлежно от ВО. Решенията следва да се вземат единствено въз основа на публикуваните критерии и да бъде явно, че не са повлияни политически или по друг нежелан начин. Работата на комисията за оценка трябва да бъде документирана (най-малко с присъствен списък и с резюме на обсъжданията/протоколите от заседанията).

**Почтеност и конфликти на интереси:** Понятието „конфликт на интереси“ включва най-малкото всяко положение, при което служители на ВО или на доставчик на услуги за възлагане на поръчки, действащ от името на ВО, които участват в провеждането на процедурата по възлагане на поръчка или могат да повлияят на резултата от нея, имат пряк или косвен финансов, икономически или друг личен интерес, за който би могло да се приеме, че влияе на тяхната безпристрастност и независимост във връзка с процедурата за възлагане на поръчка.

Финансовите участници и другите лица, участващи в изпълнението и управлението на бюджета, включително в подготвителни актове, както и в одита или контрола, не предприемат каквито и да било дейности, които могат да поставят собствените им интереси в конфликт с тези на Съюза. Конфликт на интереси съществува, когато безпристрастното и обективно изпълнение на функциите на финансов участник или друго лице се компрометират по причини, свързани със семейство, емоционален живот, политическа или национална принадлежност, стопански интерес или всякакъв друг интерес, който се споделя с даден получател.

Най-добрите практики са:

- всеки член от комисията за оценка подписва формуляр на Декларация за липса на конфликт на интереси (макар че това не е задължително по Директива 2004/18/ЕО). Никой с потенциален конфликт на интереси не следва да играе роля в обществената поръчка;
- следва да са налице системи, проверки и обучение, с които да се гарантира, че всички ключови участници, способни да повлияят върху решенията относно обхвата или възлагането на поръчка, са наясно със своята отговорност от гледна точка на безпристрастие и почтеност и че са подписали декларация за липса на конфликт на интереси. В началото на процедурата за възлагане на обществена поръчка комисията за оценка следва да бъде приканена да декларира всеки реален или потенциален конфликт на интереси. Тези

декларации следва да бъдат записани и съхранявани в досието на поръчката. Всеки ВО следва да разполага с адекватни процедури за това;

- оферентите се приканват да декларират конфликт на интереси (също и конфликт на интереси с роднините на оферентите) при представяне на своите оферти. Тази декларация е минимално изискване, включено в документацията за обществената поръчка.

Вж. повече в решение по дело C-538/13, *eVigilo*, в чието решение от ВО се изисква да установи наличието на възможни конфликти на интереси и да предприеме подходящи мерки за предотвратяване, откриване и отстраняване на конфликти на интереси (вж. по-специално точки 42 до 44 от това решение по дело).

В новите директиви понятието за конфликт на интереси е определено и е включено като принципно основание за изключване.

Европейската служба за борба с измамите (OLAF) е разработила практически насоки за „Установяване на конфликти на интереси в процедури за възлагане на обществени поръчки за структурни действия“. Администрацията на държавите членки разполага с достъп до насоките.

- ✘ **Откриването на недеklarиран конфликт на интереси може да постави под съмнение безпристрастността на процедурата за възлагане на обществена поръчка и да доведе до финансови корекции**
- ☑ **Вж. принципите на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) относно принципите за почтеност при възлагането на обществени поръчки: [връзка](#)**
- ☑ **Вж. повече относно мерките за борба с измамите и за борба с корупцията, предвидени в член 125 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, в [Набор от инструменти № 10](#)**

**Документация и водене на архив:** Документирането на цялата процедура за възлагане на обществена поръчка и обосноваването на всички ключови решения е важно изискване за гарантиране, че редовността на разходите може впоследствие да бъде потвърдена или одитирана. Системите за записване на информация могат да бъдат ръчни или електронни, или смесени, но тенденцията е към изцяло електронно обработване и съхраняване по начин, който гарантира прозрачност на вземането на решения. ВО следва да поддържа архив с процедурите си за обществени поръчки и цялата свързана с тях документация, която обхваща всички документи от всички участници в процедурата.

### 1.3 Формиране на икономически аргумент

**Икономически аргумент:** Икономическият аргумент трябва да излага основанието за изпълнение на поръчката и ползите, които тя ще реализира. ВО следва да организира изготвянето на икономическия аргумент в рамките на отдела, който изготвя заявлението за обществена поръчка, и одобрена от висшия ръководен екип на този отдел. В случай на много високорискови обществени поръчки може да е необходимо собственикът на проекта да отправи икономическият аргумент на вниманието на корпоративния ръководен отдел на организацията. За обществени поръчки с висока стойност икономическият аргумент следва да включва регистър на рисковете.

## ☒ Вж. [Набор от инструменти № 1](#) относно контролния списък за икономическия аргумент

**Планиране на непредвидени ситуации, управление на риска и спасителни планове:** Какви са ключовите рискове и по какъв начин ще бъдат разпределени? Могат/следва ли те да бъдат управлявани чрез поръчката? Какви биха били последиците при несъстоятелност? Ръководителят на поръчката/проекта следва да проведе оценка на риска за цялата поръчка и да създаде подходящи планове за извънредни ситуации и спасителни планове. Ръководителят на поръчката/проекта следва да се увери, че на ранните етапи от жизнения цикъл на поръчката ще бъде изготвен план за извънредни ситуации и че той ще бъде включен в регистъра на рисковете. В плана следва да са изложени: договореностите, които трябва да бъдат налице, в случай че проектът претърпи неуспех, не бъде завършен навреме или изпадне в несъстоятелност на етапа на изпълнение; отговорността за осигуряване на финансиране за извънредни ситуации и необходимите действия за активиране на плана.

## ☒ Вж. [Набор от инструменти № 2](#) относно разработването на регистър на рисковете и план за извънредни ситуации

### 1.4 Избор на процедурата

Решението за избор на процедура е ключово и стратегическо и засяга цялата процедура за възлагане на обществена поръчка. Решението следва да бъде взето и обосновано на етапа на планиране.

Съществуват няколко възможности, като по-долу са посочени три.

- **Открита:** Това е процес, при който всички заинтересовани от поръчката доставчици, отговорили на обявлението, могат да представят оферти. Всички тези оферти трябва да бъдат разгледани без процедура на предварителен подбор. Подборът и оценяването се извършват след представяне на офертите.
- **Ограничена:** Това е двуетапен процес, при който само поканени доставчици могат да подават оферти. Подборът и предварителният подбор обикновено се извършват въз основа на въпросник за предварителен подбор (ВПП). В директивата е определен минимален брой от петима кандидати. ВО може да налага ограничение върху максималния брой за дадена процедура.
- **Извънредно договаряне/Състезателен диалог:** Тук при определени извънредни обстоятелства организацията може да договаря условията на поръчката с един или повече изпълнители на доставки по избор. Обикновено преговорите/диалогът следва да бъдат с не по-малко от трима кандидати, при условие че има достатъчен брой налични кандидати. Кандидатите, с които ще бъде проведен състезателен диалог, могат да бъдат избирани чрез ограничена процедура.

Открита или ограничена процедура са обичайните методи на възлагане на обществена поръчка за строителство, услуги или доставки от рутинно естество. От двете процедури най-често се използва откритата, когато конкуренцията е ограничена само до няколко кандидати и има вероятност спецификацията да е сложна и да са необходими технически експертни знания. Ограничената процедура се използва като цяло, когато на пазара има високо ниво на конкуренция (няколко потенциални оференти), като например почистване, ИТ оборудване, обслужване или мебели, а ВО

желае да състави списък на предварително подбрани кандидати. Като първа стъпка изискванията на ВО се излагат в публикувано обявление за поръчка (в ОВ на ЕС, ако се надхвърлят съответните прагове) и се отправя покана за представяне на заявките за проявен интерес от страна на потенциални оференти. В обявлението за обществена поръчка може да е посочена съответната информация, която трябва да се подаде, или може да се търси информация посредством подробен въпросник за предварителен подбор (ВПП), изпратен до заинтересованите страни. Втората стъпка включва издаването на документация за обществена поръчка с покана за представяне на оферта (ППО), която се изпраща само на предварително подбраните като притежаващи необходимото ниво на професионални, технически и финансови експертни знания и възможности оференти.

Предимствата и недостатъците на откритата и ограничената процедури са обобщени в таблицата по-долу.

<b>ПРОЦЕДУРА</b>	<b>Предимства:</b>	<b>Недостатъци:</b>
<b>ОТКРИТА</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• силно конкурентна процедура поради неограничения брой оференти,</li> <li>• цялата информация за оценяване от оферентите се получава наведнъж, т.е. спестява се време,</li> <li>• както критериите за подбор, така и тези за възлагане са посочени предварително в ОП,</li> <li>• бързината на процедурата,</li> <li>• по-малко вероятни са жалби с искане за правни средства за защита, тъй като действията и решенията на ВО са свързани с процедура само от „един процес“,</li> <li>• по-лесно е решението да бъде обосновано като недвусмислено целящо възлагане.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• може да изглежда, че процесът отнема дълго време, тъй като възлагащият орган трябва да прегледа всички отговарящи на изискванията оферти. Това може да забави процедурата на възлагане,</li> <li>• отнема много ресурси на ВО и оферентите.</li> </ul>
<b>ОГРАНИЧЕНА</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ограничен брой оферти за оценяване, следователно не отнема толкова ресурси на експертния съвет за оценка/ВО,</li> <li>• възможност за ограничаване на участието само до пазарни оператори с високо равнище на специализация (в случай на сложни поръчки, за които изготвянето на оферта включва значителни разходи, ограничаването на броя оференти посредством предварителен подбор може да направи офертата по-привлекателна, тъй като шансът поръчката да бъде спечелена е по-висок за оферентите, преминали предварителен подбор, отколкото в откритата процедура).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• по-слаба конкуренция поради ограничения брой оференти,</li> <li>• повече възможности за жалби с искане за правни средства за защита, тъй като действията и решенията на ВО са свързани с процедура от „два процеса“,</li> <li>• по-тежки и високи изисквания за прозрачност.</li> </ul>

**Процедурата на договаряне** може да се използва само при извънредни обстоятелства, както е предвидено в Директива 2004/18/ЕО. При всички случаи използването на процедурата трябва да е обосновано. ВО трябва да гарантира равно третиране на оферентите. Тежестта на доказване във връзка с обстоятелствата, обосноваващи използването на процедурата на договаряне, е отговорност на ВО.

Директива 2004/18/ЕО съдържа два вида процедури на договаряне:

- 1) Процедура на договаряне с предварително публикуване на обявление за поръчка (член 30 от Директива 2004/18/ЕО):  
ВО обявява и договаря условията на поръчката. Този процес включва представяне на официални оферти от най-малко трима кандидати (преминали предварителен подбор на същата основа, както и при описаната по-горе ограничена процедура, при условие че са налице поне толкова кандидати, които отговарят на минималните критерии за квалификация) и договаряне на окончателните условия в състезателна процедура за възлагане на обществена поръчка. Тази процедура може да се използва:
  - когато естеството на изискването не позволява общо определяне на цените;
  - когато не е възможно да се определят достатъчно конкретни изисквания към услугата, така че оферентите да могат да отговорят с ценови оферти;
  - когато целта е строителство, извършвано единствено за целите на научноизследователската, експерименталната или развойната дейност,, а не с цел извличане на печалба или възстановяване на разходите за научноизследователска и развойна дейност.; и
  - когато с открита или ограничена процедура или състезателен диалог не са привлечени редовни и приемливи оферти (**нередовните оферти** по смисъла на член 30, параграф 1, буква а) от Директива 2004/18/ЕО са оферти, които не са в съответствие с документацията за обществената поръчка, които са получени със закъснение, за които има данни за тайно споразумение или корупция, или за които възлагащият орган счита, че са с необичайно ниска цена. **Неприемливите оферти** по смисъла на член 30, параграф 1, буква а) от Директива 2004/18/ЕО са оферти, които са неприемливи съгласно националните разпоредби, съвместими с членове 4, 24, 25, 27 и глава VII (напр. оферти, подадени от оференти, които нямат необходимата квалификация).

Не е необходимо ВО да публикуват обявление за поръчка (ОП), ако в процедурата на договаряне са включени всички оференти и само тези, които отговарят на критериите по членове 45—52 от Директива 2004/18/ЕО, доколкото първоначалните условия на поръчката не са съществено променени.

- 2) Процедура на договаряне без предварително публикуване на обявление за поръчка (член 31 от Директива 2004/18/ЕО):  
ВО договарят, без да обявяват, условията на поръчката пряко с една или повече страни. Това представлява отклонение от основните принципи за откритост, прозрачност и конкуренция и е твърде извънредна процедура. Тежестта на доказване във връзка с обстоятелствата, обосноваващи използването на процедурата на договаряне, е отговорност на ВО.



Основните случаи, в които може да се използва тази процедура, са:

- при възникване на изключителна неотложност,, предизвикана от непредвидими обстоятелства,. Тази процедура се отнася до случаите на изключителна спешност, които ВО не би могъл да предвиди в началото на процедурата за обществена поръчка, и които не се дължат на действията на ВО (като например природни бедствия, наводнения...).
- за допълнително строителство/услуги/доставки, обосновани от непредвидени обстоятелства, възникнали дори и ако ВО надлежно е подготвил проекта и/или заданието (вж. решения по дела T-540/10 и T-235/11, *Испания/Комисия*);
- когато поради технически или творчески причини, или поради причини, свързани с наличието на изключителни права, съществува само един възможен изпълнител на доставки или услуги;
- когато открита процедура или ограничена процедура не е привлякла оферти или подходящи оференти (при условие че всички подали оферти са включени в преговорите, а спецификациите на изискването не са съществено изменени). **Оферти, които не отговарят на изискванията**, по смисъла на член 31, параграф 1, буква а) от Директива 2004/18/ЕО, са оферти, които са неизползваеми, неприложими към поръчката и очевидно не могат да удовлетворят потребностите и изискванията на възлагащия орган, посочени в документите на обществената поръчка, вж. решение по дело C-250/07, *Комисия на Европейските общности срещу Република Гърция*);
- при удължаване на срока на съществуващи поръчки и повтаряне на поръчки — предмет на определени условия; и
- когато възникнат особено изгодни условия за доставки на стоки от изпълнител на доставки, който прекратява стопанската си дейност, или от синдик, или ликвидатор по производство за несъстоятелност, споразумение с кредиторите или друга сходна правна или регулаторна процедура.

Използването на тези процедури е дерогация от общите правила и следователно трябва да бъде основателно. ВО следва да се уверят, че преди да вземат решение за използване на такава процедура, са налице точните обстоятелства, оправдаващи преговорите, както е предвидено в директивата. От съществено значение е всяко предложение за използване на процедурата на договаряне да бъде обосновано с подробно позоваване на директивата. При съмнения е препоръчително да се потърси правен съвет (с писмен запис за тази цел). Имайте предвид, че определенията за „изключения“ и „спешност“ се тълкуват стриктно. Тежестта на доказване във връзка с обстоятелствата, обосноваващи използването на процедурата на договаряне, е отговорност на ВО.

Процедурата на **състезателен диалог** има за цел да предостави известна степен на гъвкавост по време на възлагането на поръчки за „особено сложни“ проекти, което е възможно, в случай че ВО няма обективната възможност да:

- определи техническите средства, които дават възможност да се удовлетворят потребностите или целите му; и/или
- определи правната и/или финансовата рамка на проекта.

Например тази процедура може да се използва за проекти, които не са изпълнявани/изградени по-рано, като например сложни новоразработени ИТ системи, проекти за ППП, управление на инфраструктура или съоръжения (вж. член 1, параграф 11, буква в) от Директива 2004/18/ЕО). Тежестта на доказване във връзка с обстоятелствата, обосноваващи използването на тази процедура, е отговорност на върху ВО.

**Техническа сложност** има, когато ВО не може да определи средствата, с които да удовлетвори потребностите си и/или да постигне целите си. Възможно е да възникнат два случая: или ВО да не е в състояние да определи техническите средства за постигане на предвиденото решение (рядко), или ВО да не е в състояние да определи кое от няколко възможни решения би било най-подходящо за удовлетворяване на потребностите му (по-често). И в двата случая въпросната поръчка ще трябва да бъде сметана за особено сложна. В такива ситуации ВО може да обмисли да приеме оферти с варианти. Вж. повече в раздел [2.4.4](#) и [Набор от инструменти № 7](#).

**Финансова или правна сложност** може да възникне в проекти, включващи сложно и структурирано финансиране, чиято финансова и правна рамка не може да се определи предварително. Такава сложност възниква много често във връзка с проекти за ППП.

### 1.5 Прагове и обявяване

Проверката дали обществената поръчка е предмет на правилата на ЕС в областта на възлагането на поръчки (и следователно са задължителни публичност и процедури за обществена поръчка на равнището на ЕС), е въпрос на парична стойност. Ако стойността на поръчката надвишава определен праг (който се изменя на всеки две години), трябва да бъде следвана Директива 2004/18/ЕО. Стойността на поръчката може да се изчисли въз основа на статистика от продажбите от текущи или предишни изпълнители на доставки. Например ВО изчислява разходите на месец на доставка/услуга за 12 месеца в рамките на общо 4-годишен период — общата сума на поръчката определя дали се прилага директивата или национални нормативни актове в областта на обществените поръчки. Вж. още в член 9 от Директива 2004/18/ЕО.

Най-новите прагови стойности могат да бъдат намерени тук: [http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/index_en.htm)

За **смесени поръчки**, които съчетават строителство, доставки и/или услуги в една поръчка, принципът е, че съответният праг за строителството, доставките или услугите следва да бъде определян въз основа на главната цел на поръчката. Основният проблем е свързан със смесени поръчки за строителство и услуги, тъй като не стойността на всеки аспект от поръчката е това, което определя нейната главна цел, а предметът на поръчката (вж. точка 48 от решение по дело C-145/08, *Hotel Loutraki* и точки 23 до 26 от решение по дело C-331/92 *Gestión Hotelera Internacional*). При съмнения ВО следва да потърсят специализиран съвет относно правилата, които да прилагат към смесените поръчки (и по правило в сферата на възлагането на обществени поръчки винаги следва да подхождат с предпазливост).

**Над праговете е задължително обявяването в ОВ на ЕС.** Допълнителните решения относно средствата за обявяване зависят от стратегията на обществената поръчка. Обяви в ОВ на ЕС могат да бъдат подавани по електронен път, на хартия или чрез телефакс и в стандартен формат; ОВ на ЕС се публикува само по електронен път.

Ако поръчките под праговете на ЕО са от потенциален трансграничен интерес, най-безопасният ход на действие за избягване на риск от нередности и възможни финансови корекции е поръчката да бъде обявена в ОВ на ЕС, в национален уебсайт за възлагане на обществени поръчки или в добре познат уебсайт за обществени поръчки.

**✘ Необявяването е една от най-сериозните грешки. При каквито и да е съмнения обявяването в ОВ на ЕС е препоръчително като начин за осигуряване на конкуренция от целия ЕС.**

**Изкуствено разделяне на поръчки** е разделянето на служещи за постигането на една и съща цел поръчки на по-малки поръчки, за да се избегнат праговете за обявяване в ОВ на ЕС — вж. член 9, параграф 3 от Директива 2004/18/ЕО [вж. [раздел 1.1](#) — Определяне на предмета на поръчката/един строеж/обявяване като еднократна поръчка или като обособени позиции]. Тази директива е приложима към всички обществени поръчки (поръчката се състои от всички части (обособени позиции), които са необходими за изпълнение на нейната цел), чийто предмет представлява доставки, строителство или услуги на стойност, оценена като надвишаваща определените прагове или равна на тях. Характеристиките, определящи вида на процедурата, която трябва да се използва, и различните правни задължения, са:

- целта на поръчката (строителство, доставка или услуга); и
- стойността на поръчката (без ДДС).

Например, ако ВО трябва да боядиса сграда с 10 стаи, той не може да раздели поръчката на 10 или по-малко (например 6) поръчки и да възложи поръчките без представяне на оферти. Всички тези услуги/доставки или строителство, необходими за създаването на функционална цялост, трябва да бъдат „обединени“ и в този пример трябва да бъдат изчислени като обща стойност на 10-те поръчки. Цялостната стойност определя изискването офертата да съответства на Директива 2004/18/ЕО.

**✘ Изкуственото разделяне на поръчки, за да попаднат под праговете за публикуване на ЕС, е незаконно.**

**Разделяне на етапи:** ВО може да раздели поръчката на етапи, при условие че това е предвидено в документацията за обществената поръчка и че процедурата за възлагането ѝ е честна, открита и прозрачна. При строителство всички отделни поръчки трябва да бъдат обединени, когато помежду им има функционална и времева връзка. По принцип, ако взети заедно поръчките служат за постигане на една и съща цел, стойностите им трябва да бъдат събрани в една обща стойност. Например проект за изграждане на път от град x до град y може да бъде разделен на няколко етапи (етап 1 от точка на свързване xx до точка на свързване zz, следвана от етап 2 от точка на свързване zz до...) и съответните поръчки, ако се изпълнява в рамките на дълъг срок.

## 1.6 Оперативни изисквания за започване на процедура за възлагане на обществена поръчка

В края на етапа на планирането, за да стартира процедурата за обществена поръчка, трябва да са постигнати следните ключови оперативни изисквания:

- Получаване на всички необходими данни/информация за остойностяване на спецификацията (включително всички изисквания за информационни и комуникационни технологии и бази данни),
- Подготовка на спецификацията (това следва да включва консултация с клиенти/потребители и други заинтересовани страни, изготвяне на спецификацията и одобрение на окончателната спецификация),
- Определянето на всякакви допълнителни изисквания трябва да се извърши отделно от основните изисквания (напр. основните изисквания са за коли с четири врати, а допълнителни изисквания са тези за коли с пет врати). Всички допълнителни и повишени изисквания също трябва да се разглеждат отделно при изготвяне на схемите за ценообразуване (или количествено-стойностни сметки), но трябва да се изчисляват заедно с основните изисквания, за да се оцени общата сума на поръчката (т.е. броят на поръчаните коли с четири врати, като се прибави броят на поръчаните коли с пет врати),
- Изчисляване на реалистична предварителна оценка на разходите за планираната поръчка,
- Потвърждаване, че посочените нива и стандарти са достъпни в рамките на наличния бюджет,
- Консултиране с пазара относно предложената спецификация, предложенията за обществени поръчки, изискванията за представяне на оферти и графиците,
- Сравняване на предложените нива и стандарти спрямо сходни по условия други процедури за възлагане на обществени поръчки.

**Често допусканите грешки, водещи до финансови корекции на етапа на планирането, са:**

**1. Пряко възлагане на поръчка с неадекватна обосновка за непубликуване на обявление за поръчка (ОП).**

**Пример:** ВО не е публикувал обявление съгласно съответните правила (напр. публикуване в ОВ на ЕС, когато това се изисква от Директива 2004/18/ЕО, или от националните правила), а поръчката е възложена директно без състезателна процедура.

**Как да се избегне:** Изчислената стойност на поръчката следва да бъде истинска предварителна оценка. Имайте предвид, че член 9 от Директива 2004/18/ЕО съдържа обяснение на методите. Най-лесният начин за избягване на тази грешка е да се публикува ООП за всички поръчки над съответните прагове за ЕС или националните прагове за въпросния вид поръчка.

В съответствие с член 9 от Директива 2004/18/ЕО:

При обществени поръчки за доставки или услуги, които са регулярни или са предназначени да бъдат подновявани в рамките на определен период, изчисляването на прогнозната стойност на поръчка се основава на следното:

а) общата действителна стойност на последователните еднотипни поръчки, които са били възложени през предходните 12 месеца, или предходната финансова година, по възможност коригирана, така че да се отчетат промените в количеството или стойността, които биха могли да настъпят в продължение на 12-те месеца след първоначалната поръчка;

б) или общата стойност на последователните поръчки, възложени през 12-те месеца след първата доставка, или по време на финансовата година, когато периодът е по-дълъг от 12 месеца.

За поръчки за услуги, в които не се посочва обща цена:

а) при поръчки с фиксирана продължителност, ако тази продължителност е по-кратка или равна на 48 месеца: общата стойност за пълната им продължителност;

б) при поръчки без фиксирана продължителност или с продължителност, по-голяма от 48 месеца: месечната стойност, умножена по 48.

## **2. Изкуствено разделяне на обществени поръчки за строителство/услуги/доставки**

**Пример:** Проект за строителство или предложена покупка на определено количество доставки и/или услуги се разделя изкуствено на няколко поръчки с намерението да се гарантира, че стойността на всяка поръчка попада под праговете, определени в Директива 2004/18/ЕО, т.е. умишлено избягване на публикуване на поръчката в ОВ на ЕС за целия набор от строителство, услуги или доставки.

**Как да се избегне:** Уверете се, че истинският обхват и стойност на проекта са взети под внимание и че изчислението е извършено правилно в съответствие с член 9 от Директива 2004/18/ЕО. Стойността на обособените позиции следва да бъде сумирана, за да се определи дали общата стойност надвишава праговете на директивата.

## **3. Случаи, които не оправдават използването на извънредна процедура на договаряне с предварително публикуване на ОП или без предварително публикуване на ОП.**

**Пример:** ВО възлага обществена поръчка посредством процедура на договаряне, но ВО не е могъл да докаже, че тази процедура е основателна.

**Как да се избегне:** Процедурата на договаряне може да се използва по изключение при много специфични обстоятелства, посочени в членове 30 и 31 от Директива 2004/18/ЕО. Преди да използвате процедурата внимателно проверете директивата за конкретните обстоятелства, при които могат да се използват процедурите на договаряне, и поискайте съвет от националните органи в областта на обществените поръчки, ако имате съмнения. В член 30 е описана подробно процедурата на договаряне с предварително публикуване на ОП. В член 31 е описана подробно процедурата на договаряне без предварително публикуване на ОП. Използването на процедурата на договаряне представлява дерогация от общите правила. ВО следва да гарантира, че са налице точните обстоятелства, които оправдават договарянето, както е предвидено в директивата, и е силно препоръчително да документира причините за избор на процедурата на договаряне.

## **4. (i) Непропорционални и дискриминационни критерии за подбор и ii) за възлагане, които не са свързани с предмета на поръчката.**

**Пример:** i) Когато може да бъде доказано, че минималните изисквания, определени за дадена поръчка, са непропорционални спрямо предмета на дейност на поръчката или че са дискриминационни, като по този начин създават неоснователна бариера пред

оферентите. Примерите включват определяне на твърде високи финансови критерии (непропорционално) или изискване експертите да имат регистрацията в национален орган и непризнаване на еквивалентни квалификации от други държави членки.

ii) Използване на критерий за възлагане, като например брой изпълнени предишни поръчки с дадения възлагащ орган. Това не е свързано с предмета на поръчката и би могло да бъде сметнато като дискриминационно, тъй като потенциално благоприятства местни дружества, които е по-вероятно да могат да изпълнят този критерий.

**Как да се избегне:** Преди публикуване на обявлението ВО следва да се увери, че критериите за подбор и възлагане и свързаната с тях методология са пропорционални и недискриминационни. Имайте предвид, че членове 44–53 от Директива 2004/18/ЕО съдържат изискванията, свързани с критериите за подбор и възлагане. В [Набор от инструменти № 5 и № 6](#) са дадени съвети за правилното използване на критериите.

### **5. Грешки при възлагане на поръчки по силата на рамково споразумение**

**Пример:** ВО на рамково споразумение с повече изпълнители на доставки прави директни поръчки, като по свое усмотрение е избрал изпълнителя на доставки от рамковото споразумение. Изпълнителите на доставки не са класирани въз основа на оригиналната оценка на офертата.

**Как да се избегне:** ВО трябва да класифицира изпълнителите на доставки под номер 1, 2, 3, 4 и др. въз основа на критериите за възлагане, изложени в документацията за обществената поръчка. Първо, ВО трябва да определи праг за пряко възлагане на поръчки от изпълнител на доставки под номер едно (например поръчки под 30 000 евро). Ако номер едно не може да осигури доставката (приема се от ВО само при редки обосновани условия), поръчката се възлага на номер две. Второ, ВО определя, че поръчките над прага, определен за пряко възлагане на поръчки, се възлагат в резултат на минисъстезание измежду всички изпълнители на доставки по рамковото споразумение въз основа на оригиналната документация за обществената поръчка и критериите за възлагане. В член 32 от Директива 2004/18/ЕО са изложени изискванията относно рамковите споразумения.

**Действителни примери****Изкуствено разделяне или „раздробяване“ с цел избягване прилагането на Директива 2004/18/ЕО**

**Пример 1:** При преглед на плана за възлагане на поръчка за проект на обществена сграда бе разкрит модел на множество обособени позиции за суми малко под прага по директивата, без да има ясна техническа обосновка. Покана за представяне на оферти за всички тези обособени позиции е била организирана на местно ниво, без да се вземе предвид общата сума на обособените позиции, която значително е надвишавала прага.

**Пример 2:** Строителството по проекта е изкуствено разделено на една поръчка за предлагане, чиято сума е била с 1 % по-ниска от прага на директивата, и на друга поръчка за „собствено строителство“, изпълнявана пряко от ВО.

## 2. Публикуване

Целта на този етап е да се привлекат оферти с конкурентни цени за изпълнение на поръчката и удовлетворителни за потребностите на ВО резултати.

### 2.1 Публикуване на обявления на равнището на ЕС

Фундаментален принцип на правото на ЕС в областта на обществените поръчки е всички поръчки над определена прагова стойност да бъдат публикувани в стандартен формат на равнището на ЕС в ОВ на ЕС, така че икономическите оператори във всички държави членки да имат възможността да представят оферти за поръчките, на чиито изисквания считат, че могат да отговорят. ОПИ предупреждава пазара за бъдещи поръчки, ВО стартира специална процедура за възлагане на поръчка, а обявлението за възложена поръчка информира пазара за резултата от дадена процедура.

Стандартните формуляри, използвани при възлагане на европейски обществени поръчки, са достъпни онлайн посредством [eNotices](#). Всички представени в ОВ на ЕС обявления трябва да са формулирани, с използване на стандартен речник. Общ терминологичен речник, свързан с обществени поръчки (CPV) е осемцифрена (и с девета цифра за проверка) система за класификация, която описва всички покупки на строителство, услуги и доставки. Кодовете на CPV могат да бъдат получени онлайн посредством уебсайта на SIMAP, вж. [Набор от инструменти № 10](#).

**Обявление за предварителна информация (ОПИ):** Публикуването на ОПИ не е задължително. Въпреки това, ако публикувате ОПИ в началото на годината, е възможно да се възползвате от съкратени срокове за представяне на оферти. ОПИ е въведено, за да могат ВО да уведомяват пазара за всички свои предстоящи поръчки, например през следващите шест месеца или следващата година. Въпреки това отскоро ВО използват ОПИ въз основа на отделна поръчка. Важно е в рамките на организацията на ВО да има информация за всички други предлагани поръчки за услуги, строителство или доставки около и над праговете за ЕС, насрочени близо до същата дата. ОПИ за следващата година може да бъде обявено през ноември/декември, когато се отнася за предстоящата година, но трябва да бъде публикувано най-малко 52 дни и не повече от 12 месеца преди публикуване на конкретната поръчка.

**Обявление за поръчка (ОП):** Ако обществената поръчка превишава прага на ЕС (и следователно попада в обхвата на Директива 2004/18/ЕО), е задължително да се публикува ОП. След като обявлението е публикувано, по принцип в основното съдържание не могат да се нанасят съществени промени, като например изисквания за техническия продукт, обем, графици, критерии за подбор и възлагане и условия на поръчката, в противен случай се налага прекратяване на процедурата за възлагане на обществена поръчка. От ключово значение е съдържанието на тези обявления да е точно (и да следва изискванията за спецификация). Ако на етапа на представяне на оферти настъпят леки промени, задължително е те да бъдат публикувани в ОВ на ЕС и е препоръчително винаги да се удължава срокът за представяне на офертата.

Съгласно Директива 2004/18/ЕО е възможно да се изпрати изменение на публикуваната информация/формуляри с формуляр № 14 — Изменения, който е създаден от Службата за публикации на ЕС — TED. Член 51 от новата Директива 2014/24/ЕС също позволява публикуване на изменение. Освен това



държавите членки са получили проект на новите стандартни формуляри за публикуване на информация относно възлагане на обществени поръчки, който съдържа формуляр 14 (Изменения) за публикуване на изменението.

**✘ Освен в много специфични случаи, липсата на публикувано ОП за поръчка със стойност, превишаваща праговете, ще се счита за нарушение на правилата на ЕС в областта на обществените поръчки и може да доведе до финансови корекции. Съответствието с изискванията за обявяване на Директива 2004/18/ЕО е гарантирано, когато цялата изисквана в стандартния формуляр информация е предоставена по ясен и точен начин.**

**Допълнителни обявления:** Винаги уведомявайте пазара, ако в документите и обявленията са въведени промени (например датата на получаване на офертите), като публикувате допълнително обявление (и освен това като уведомите всички, проявили интерес към поръчката). Ако ВО внесе съществени промени в техническата спецификация, критериите за подбор/възлагане и/или условията на поръчката, ще бъде необходимо процесът да бъде прекратен. Новата Директива 2014/24/ЕС прави разграничение между съществени изменения и промяна на цялостния характер на поръчката.

## 2.2 Процедури и графици

### 2.2.1 Минимални срокове

Изборът на процедура следва да бъде направен и обоснован на етапа на планиране. За обществени поръчки, превишаващи съответните прагове, най-често се използват открити процедури и процедури с ограничен достъп.

Независимо коя процедура е избрана, процесът внимателно се регулира от гледна точка на графици, комуникация и документация. Програмата трябва да отговаря на графиките, изложени в Директива 2004/18/ЕО (вж. таблицата по-долу относно сроковете за представяне на оферти).

### Минимални срокове

(в дни от датата на изпращане за публикация в ОВ на ЕС)

		Открита процедура	Ограничена процедура	
		оферти	Подаване на заявления	оферти
БЕЗ ОПИ	Обикновена	52	37	40
	Електронно обявление	45		
	Електронен достъп	47	30	35
		40		

	Електронно обявление и достъп			
СОПИ	Обикновена	36	37	36
	Електронно обявление	29	30	31
	Електронен достъп	31		
	Електронно обявление и достъп	24		

Графикът и стъпките на **откритата процедура** са следните:

- Предоставяне на минимум 52 дни от датата, на която е изпратено обявлението за приемане на оферти. Този период може да бъде намален общо с 12 дни, ако ОП е предадено по електронен път, а ВО предостави пълен електронен достъп до документите (т.е. 40 дни). Периодът може да бъде намален на 36 дни от датата на изпращане на ОП, ако в рамките на минимум 52 дни и максимум 12 месеца преди датата на изпращане на ОП е публикувано ОПИ. Ако обявленията са изпратени по електронен път, ОПИ трябва да съдържа толкова информация, колкото и ОП, при условие че тази информация е била налична по това време (например стойност на поръчката, критерии за подбор и възлагане, както и срок на действие на поръчката). Всички отговори на въпроси от оферентите трябва да бъдат анонимни и изпращани до всички заинтересовани страни най-късно 6 дни преди крайния срок за представяне на оферти (член 39 от Директива 2004/18/ЕО). Предоставяните на оферентите пояснения не следва да водят до промяна в първоначалната спецификация (включително първоначалните критерии за подбор и възлагане). За да се гарантира пълна прозрачност преди крайния срок за представяне на оферти, всички пояснения следва да бъдат публикувани на уебсайта на възлагащия орган, така че да са достъпни за всички потенциални оференти.
- Когато е възложена поръчка, в рамките на 48 дни от възлагането до ОВ на ЕС трябва да бъде изпратено за публикация обявление за възложена поръчка.

Графикът и стъпките на **ограничената процедура** са следните:

- Предоставяне на минимум 37 дни (те могат да бъдат намалени до 30 дни, ако бъде дадено електронно обявление) от датата, на която обявлението е изпратено, до датата, на която трябва да бъдат получени заявления за участие.
- Ако ВО желае да ограничи броя на оферентите по тази процедура, броят трябва да бъде минимум пет. ВО обаче не е задължен да определя граница, ако не възнамерява да налага такава.

- След това въз основа на въпросник за предварителен подбор (ВПП) ВО трябва да избере субектите, които да бъдат поканени да представят оферти (вж. [Набор от инструменти № 10](#) с връзка към ВПП).
- Тогава за избраните участници трябва да бъдат издадени писмени покани за представяне на оферти, като за получаване на оферти се предвидят минимум 40 дни от изпращане на поканите. Този срок може да бъде намален до 35 дни, ако има пълен електронен достъп до документацията за възлагане на обществена поръчка.
- Ако в рамките на минимум 52 дни и максимум 12 месеца преди датата, на която е изпратено ОП, е публикувано по електронен път ОПИ, срокът за представяне на оферти може да бъде намален до 31 дни. ОПИ трябва да съдържа толкова информация, колкото и ОП, ако тази информация е била налична по това време (например стойност на поръчката, критерии за възлагане и период на изпълнение на поръчката).
- Всички отговори на въпроси от оферентите трябва да бъдат анонимни и изпращани до всички заинтересовани страни най-късно шест дни преди крайния срок за представяне на оферти (член 39 от Директива 2004/18/ЕО).
- Когато е възложена поръчка, в рамките на 48 дни от възлагането до ОВ на ЕС трябва да бъде изпратено за публикация обявление за възложена поръчка.

Графикът и стъпките на **процедурата на договаряне с публикуване на ОП** са следните:

- Предоставяне на минимум 37 дни от датата, на която обявлението (а не първоначалното неуспешно обявление) е изпратено, до датата, на която трябва да бъдат получени заявления за участие.
- Всички отговори на въпроси от оферентите трябва да бъдат анонимни и изпращани до всички заинтересовани страни най-късно шест дни преди крайния срок за представяне на оферти (член 39 от Директива 2004/18/ЕО).
- След тази дата ВО вече може да преговаря с един или повече оференти.
- Когато е възложена поръчка, в рамките на 48 дни до ОВ на ЕС трябва да бъде изпратено за публикация обявление за възложена поръчка.

Ако използването на тази процедура е основателно, ВО е длъжен да публикува ОП в ОВ на ЕС (че ВО използва процедурата) само ако е получил нередовни оферти или оферти, които са дисквалифицирани след оценката в резултат на използване на открита процедура или на ограничена процедура, а ВО решава да не преговаря с всички оференти. Ако ВО реши да преговаря с всички оференти, не се изисква ОП в ОВ на ЕС.

**Процедура на състезателен диалог:** Тази процедура е въведена за „особено сложни“ обществени поръчки и може да се използва при извънредни обстоятелства. Подходяща е за поръчки за доставки, услуги и строителство, когато не е възможно да бъде възложена поръчка чрез откритата процедура или процедурата на ограничен достъп, и когато обстоятелствата не позволяват използване на процедурата на договаряне. Процесът винаги включва състезателна процедура и може да използва единствено най-изгодната икономически оферта като основа за възлагане. Много поръчки за публично-частно партньорство стават предмет на покана за представяне на оферти чрез процедура на състезателен диалог.

### 2.2.2 Ускорена процедура

Ускорената процедура позволява на ВО да ускори и ограничената процедура, и процедурата на договаряне в съответствие с член 38, параграф 8 от Директива 2004/18/ЕО. Тази процедура може да се използва, когато обичайните срокове на ограничената процедура и процедурата на договаряне биха били неприложими поради спешност.

В такива случаи в ОВ на ЕС трябва да бъде публикувано ОП, като ВО трябва обективно да обоснове използването на „ускорената процедура“. Сроктът за подаване на заявления за участие е минимум 15 дни (вместо 37) от датата на изпращане на ОП за публикуване или не по-малко от 10 дни, ако обявлението е изпратено по електронен път. Сроктът за получаване на оферти е 10 дни, ако ВО използва ускорената процедура; като в такъв случай всяка допълнителна информация, изисквана от оферентите относно документацията за възлагане на обществената поръчка, трябва да бъде предоставена не по-късно от четири дни преди крайната дата за получаване на оферти. Съгласно Директива 2004/18/ЕО ускорената процедура не може да се използва в откритата процедура, но в новата Директива 2014/24/ЕС в откритата процедура се допуска спешност. С прилагането на ускорената процедура често се злоупотребява и ВО трябва да е в състояние да обоснове използването ѝ.

Ускорената процедура следва да трябва да се разграничава от процедурата на договаряне без публикуване на ОП въз основа на изключителна спешност при непредвидими обстоятелства съгласно член 31, параграф 1, буква в) от Директива 2004/18/ЕО, според който не е необходимо публикуване на ОП. Обстоятелствата, приведени в доказателство за изключителна спешност, не трябва да са породени от ВО.

### 2.3 Документация за обществената поръчка

Освен че съдържа обичайната информация (цена, доставка, дата на представяне на оферта и др.) документацията за обществената поръчка следва да посочва също и следната информация:

- позоваване на публикувано ОП;
- допълнително разработени критерии за подбор и възлагане на поръчката, които са изложени в ОП;
- езикът, на който да бъде изготвена офертата.

**✘ ВО не следва да променя критериите за подбор и възлагане след публикуване на ОП, освен посредством публикувано изменение. Комисията за оценка следва да използва само публикуваните критерии.**

При започване на изготвянето на документацията за обществената поръчка е необходимо да се вземат под внимание стъпките и въпросите, описани по-долу.

#### 2.3.1 Определяне на критерии за подбор

Както при много въпроси, свързани с обществените поръчки, важно е ВО отрано да вземе решение относно процеса на подбор, в най-добрия случай на етапа на планиране на обществената поръчка, но при всички случаи преди издаване на каквото и да е обявление и преди да е тествана методологията. Целта е поръчката да се възложи на оферент, който може да я изпълни. Методологията за подбор на оференти

трябва да бъде прозрачна. Препоръчително е да бъде установена предварително одобрена скала за оценяване, която да е прозрачна за всички вносителите на възражения. ВО може да поиска уверение за финансовия, технически и управленски капацитет, здравето и безопасността, екологични въпроси или социални критерии.

На етапа на подбор се допускат редица често срещани грешки. ВО никога не трябва да основава подбора на кандидати/оференти на желанието да има доставчици на местно или национално ниво, тъй като това е дискриминационно и в противоречие с основните принципи на Договора за ЕС. Информацията, искана от ВО на този етап, трябва да бъде пропорционална и свързана с предмета на договора. Например застрахователните и финансовите изисквания не следва да се поставят на неразумно високи нива, така че да водят до автоматичното елиминиране на иначе напълно компетентни кандидати, както и (по-често срещано) не следва те да се определят без да се отчитат последиците от тези нива. Обичаен пример за това са случаи, в които ВО определя непропорционално високи изисквания за оборота/продажбите или броя/стойността на изискваните препоръки за строежи. Като цяло най-добрата практика е годишният оборот на оферентите да не се определя на повече от два пъти по-висока стойност от тази на поръчката. Това изискване не се съдържа в Директива 2004/18/ЕО, а е изложено в член 58 от новата Директива 2014/24/ЕС. Изискването може да бъде отменено, ако доставката/услугата или строителството изискват стабилен финансов и технически оферент поради висок риск, напр. свързан с доставката, качеството на продукта или цената.

Всички критерии за подбор трябва да бъдат пропорционални и свързани с оценяването на способността на оферента да изпълни поръчката.

**✘ Всеки критерий, който би могъл да се изтълкува като дискриминационен или непропорционален, не е приемлив съгласно Директива 2004/18/ЕО и може да доведе до финансови корекции. Не е допустимо внасянето на съществени промени във вече установените критерии за подбор. След публикуване са допустими само дребни промени в основните критерии за подбор, като например промени във формулировката или адреса за подаване на заявлението. Промените в изискванията, като например финансовото състояние (годишен приход или собствен капитал), броя на препоръките или застрахователното покритие, се считат за съществени промени и за тях е необходимо удължаване на срока за кандидатстване или прекратяване.**

**⚠ Много ВО не разграничават етапа на подбор (и критериите за подбор) от етапа на оценка (критерии за възлагане). Запомнете, че процедурата за възлагане на обществена поръчка се състои от две части — подбор (на оференти) и оценка (на оференти). Те са доста различни и трябва да се разграничават. На етапа на подбор целта е да се изберат оферентите, способни да извършат работата. На етапа на оценка се оценява най-добрата получена от подбраните оференти оферта. Силно препоръчително е да се установят подходящи критерии за подбор и възлагане на етапа на планиране на поръчката.**

**☑ Вж. [Набор от инструменти № 5](#) за повече информация относно критериите за подбор**

### 2.3.2 Създаване на въпросник за предварителен контрол (ВПП)

Ако целта в рамките на ограничената процедура или процедурата на договаряне, или на състезателния диалог е да се създаде предварителен списък с оференти, то това трябва да се направи чрез справедливи и прозрачни средства (и документирани), при които всички получават равно третиране. Информацията от оферентите, която ще се използва за подбора, може да бъде получена в стандартен формат чрез ВПП. ВПП може да обхваща въпроси и изисквания за документацията за всички критерии за подбор съгласно членове 44–52 от Директива 2004/18/ЕО.

Следва да се направят проверки, за да се гарантира, че ВПП, който трябва да бъде попълнен, не е в конфликт с никое от правилата, свързани с прозрачност и равно третиране. В ОП в ОВ на ЕС и/или в документацията за обществената поръчка следва винаги да се посочва, че единият от критериите за подбор ще бъде предоставената от кандидата информация във ВПП. Това позволява предоставената във ВПП информация да бъде взета под внимание. Ако се използва система за оценяване или тежести, те следва да бъдат подробно оповестени в ОП и в документацията за обществената поръчка. Стандартните въпросници (ВПП) следва да могат да се получат или чрез функцията за корпоративни обществени поръчки на ВО, или от националната служба за обществени поръчки.

 **Вж. Набор от инструменти № 4 относно ВПП и предварителния подбор**

### 2.3.3 Определяне на критерии за възлагане и техните тежести

Оценката на подадените оферти е ключова част от процедурата за възлагане на обществената поръчка и поради тази причина трябва да се вземат мерки, за да се гарантира, че резултатът отговаря на очакванията и че решението за него е взето по справедлив и прозрачен начин.

Критериите за възлагане на поръчки са:

- само най-ниската цена, или
- **икономически най-изгодната оферта (ИНИО).**

Ако се използва методът ИНИО, или ОП, или документацията за участие трябва да описват подробно всички прилагани критерии. Най-добрата практика би била в обявлението или документацията за обществената поръчка да се разкрият матрицата за оценяване или тежестите, използвани в допълнение към методологията на оценяване.

Оценката на офертата следва:

- да включва критерии за възлагане, които са претеглени така, че да отразяват значението/приоритета, и са фокусирани върху изискванията на спецификацията (не се извършва претегляне по най-ниска цена);
- да са приложими към предмета на поръчката;
- за предпочитане да се основава на модел, при който е взет под внимание балансът между цената и качеството, като цената е доминиращият критерий, изразен в %. Следва да се обърне внимание на това да се гарантира, че съотношението цена/качество отразява изискванията за поръчката;
- да е била одобрена спрямо критериите за възлагане и модела на оценяване (включително тежестите на всеки критерий); и

- да се извършва от комисия за оценка, съставена от подходящи и адекватни представители с необходимия опит, технически умения и знание.

Членовете на комисията за оценка трябва да притежават адекватни професионални експертни знания или като алтернатива може да се използва друг квалифициран персонал от ВО в качеството на консултанти без право на глас. Препоръчително е да се установи контакт с такива хора възможно най-рано, за да се гарантира тяхната наличност.

Приемането на критерии за подбор, които са подходящи за дадена поръчка, следва сериозно да се обмисли на етапа на планиране на обществената поръчка. Критериите за възлагане следва да бъдат изброени по ред на важност (със съответните тежести, когато е приложимо), например: цена 50 %, качество 30 %, услуга 20 %.

**☑ Вж. [Набор от инструменти № 6](#) относно критериите за възлагане**

#### 2.3.4 Схема за ценообразуване

Изготвяните документи за ценообразуване зависят от вида на обществената поръчка. Например при поръчки за строителство е обичайно да има или списък с тарифи, или, което е по-вероятно, количествено-стойностно сметка. Тя трябва да е свързана със спецификацията. Най-добрата практика би била да се подготви на място и в детайли „модел на оферта, базиран на документа за ценообразуване и спецификацията. Това позволява на ВО незабавно да определи всяка посочена от оферентите цена, където те са открили грешка в документите (и затова са посочили „ниска цена“, въз основа на която по-късно могат да капитализират (оценят разходите), в случай че са спечелили. Това може да спомогне също и за определяне на това дали има грешки в документацията за обществената поръчка. Например дали един или повече оференти очевидно са разбрали погрешно изискването, за което може да свидетелства фактът на подадени цени, които изглеждат необичайни. Ако бъде получена оферта с необичайно ниска цена, офертата — модел с правилно определена стойност, служеща за критерий, може да бъде ключова за обосноваване на отхвърлянето на такава оферта (но оферта с необичайно ниска цена може да бъде отхвърлена само след като ВО е поискал обосновка от оферента за необичайно ниската оферта и я е анализирал).

#### 2.3.5 Договорът

Към документацията за обществената поръчка следва да бъде приложен проект на договора, така че всички оференти да представят оферти на една и съща основа. В рамките на откритата и ограничената процедура не следва да се извършват преговори относно подробностите на договора, след като е взето решение коя е печелившата оферта (това би нарушило принципа на равно третиране). Най-добрата практика сочи, че добре изготвеният договор би включвал разпоредби относно годишно индексирание на цените, неправомерно поведение, отговорност и задължения за поверителност. Договорът следва да бъде справедлив и балансиран от гледна точка на споделянето на риска. По-специално следва да се избягват клаузи или договорни условия, които изместват рисковете към изпълнителя и са напълно извън неговия контрол, тъй като е възможно това да ограничи броя на подадените оферти, да окаже значително въздействие върху цената или да доведе до спорове по договора. Документацията за обществената поръчка, включително приложенията и предложенията на спечелилия оферент за изпълнението им, трябва да бъдат прехвърлени в окончателния договор, според която се изпълнява поръчката.

## ☒ Вж. връзките в Набор от инструменти № 10

**Разрешаване на спорове:** Поръчката следва да съдържа разпоредби за механизми за разрешаване на спорове. Винаги следва да се обмислят решения за медиация. Стандартните *pro forma* договори често съдържат клаузи с опции за уреждане на спорове (и много други въпроси, които е възможно ВО да не е обмислил първоначално, като например права върху интелектуалната собственост). ВО следва също да е запознат с договорното право, свързано с обезщетения за загуби и пропуснати ползи, като в противен случай следва да потърси подходящ правен съвет.

### **Клаузи за изменение на поръчката:**

Общото правило е, че за изменение на поръчката е необходима нова процедура за обществена поръчка. Съгласно член 31 от Директива 2004/18/ЕО за изменение на поръчка може да се използва процедура на договаряне само при извънредни обстоятелства. Важно е по какъв начин е уреден въпросът за необходимостта от внасяне на промени в поръчката. Планирането на възможността за изменения в поръчката, т.е. на обстоятелствата и границите на разходите и обхвата, е нужно внимателно да се обмисли по време на етапа на планиране. След това в документите за обществената поръчка и договора следва да бъдат включени подходящи разпоредби.

В новата Директива 2014/24/ЕС са посочени нивото на необходимите одобрения за изменение на поръчката и обхватът на допустимите промени, без да е необходимо ново представяне на оферти. Основният принцип е, че всякакви изменения в първоначалната покана за представяне на оферти, които променят съществено предмета на поръчката от гледна точка на стойност, програма или обхват в степен, в която биха могли да променят резултата от първоначалната покана за представяне на оферти, следва да се считат за „съществени“, поради което следва те да бъдат включени в нова покана за представяне на предложения за допълнително строителство или услуги. Първоначалната поръчка може да предвижда незадължително допълнително строителство, услуги или доставки и да изисква посочване на съответните цени на етапа на представяне на оферти. В член 72 от новата Директива 2014/24/ЕС са посочени причините за това. Вж. [6.2 Изменения на поръчката](#) и [Набор от инструменти № 8](#).

## 2.4 Спецификация и стандарти

### 2.4.1 Изготвяне на спецификация

Спецификацията е най-важният документ от процедурата за възлагане на обществена поръчка. Тя следва да описва предоставяната услуга/доставка/строителство, нивата, стандартите и вложените материали заедно с изискваните продукти или резултати. При изготвяне на спецификацията не трябва да се забравя фактът, че тя оказва пряко въздействие върху цената.

Една добре изготвена спецификация следва:

- да описва точно изискванията;
- да бъде лесно разбираема както за оферентите, така и за всички заинтересовани страни;
- да посочва ясни, постижими и измерими приноси, продукти или резултати;



- да не съдържа имена на марки или изисквания, които ограничават конкуренцията (или, ако се споменават марки, да включва изразът „или еквивалентно(и)“);
- да предоставя достатъчно подробна информация, благодарение на която оферентите да могат да подават реалистични оферти;
- да определя поотделно всички допълнителни или повишени изисквания, но да съдържа общо изчисление на цената;
- да взема под внимание (доколкото е възможно) мненията на ВО, клиентите/ползвателите, други заинтересовани страни и идеите/приноса на пазара;
- да бъде изготвена от лица с достатъчно експертни знания, независимо дали са от ВО, или са външни експерти;
- да бъде съставена така, че да взема под внимание критериите за достъпност за лица с увреждания или да е проектирана за всички ползватели, ако обществената поръчка е предназначена за използване от физически лица, били те широката общественост или персоналът на ВО;
- да бъде одобрена от комисията за оценка и/или висшето ръководство на ВО в зависимост от съответните вътрешни правила;
- да обхваща (при спецификация за строителство) като минимум: описание на техническите работи, техническия доклад, пакет с проекта (проектни чертежи, проектни изчисления, подробни чертежи), предположения и регламенти, количествено-стойностна сметка (ако е приложимо), списък с цените за строителните работи и график на изпълнението.

Много от най-добрите практики на ВО вече включват в спецификацията данни за бюджета на поръчката, за да се постигне възможно най-голяма прозрачност на документацията за обществената поръчка. Въпреки това бюджетът за изискваните строителство, услуги или доставки трябва да бъде реалистичен. Освен това определянето на бюджет за поръчка, в която ще бъде определена висока тежест върху качеството, като например професионални услуги, на практика означава, че повечето оференти вероятно ще попаднат точно в предложения бюджет или малко по-ниско. Открита процедура, без да е известен бюджетът, винаги е възможна, но в документацията за обществената поръчка трябва да се посочва, че ВО запазва правото си да не продължи с процедурата, ако не бъдат получени оферти с разумни цени (или поради всяка друга обективна причина). Като минимум преди да открие процедурата, ВО трябва да определи непубликувана максимална допустима цена. Спецификацията трябва да бъде изготвена точно. Упоменаването на конкретни марки и продукти противоречи на правилата на лоялната и открита конкуренция. Ако е невъзможно да бъде избегната такава формулировка, от съществено значение е да бъдат добавени думите „или еквивалентно(и)“, както и че всички получени „еквивалентни“ оферти се оценяват справедливо.

Лошо изготвената спецификация често е основната причина за последващи изменения в поръчката поради факта, че тя не отразява реалното измерение на предложената поръчка. Ако към поръчката бъде добавено значително количество „допълнителни“ работи (чрез изменения/промени), след като договорът вече е сключен, това увеличава както размера, така и разходите за поръчката в сравнение с първоначално предвиденото. При тези обстоятелства, ако това строителство бъде възложено на съществуващия изпълнител без провеждане на процедура за възлагане на

обществена поръчка, ще бъде нарушена разпоредбата, свързана с лоялната и открита конкуренция, тъй като поръчката вече не е същата като първоначално обявената. Допълнителното строителство ще бъде сведено до минимум, ако етапът на планиране на обществена поръчка бъде изпълнен професионално, а спецификацията — компетентно написана. Препоръчително е ВО да определи приоритетите за всеки проект и да предостави достатъчно време, за да се вземат под внимание всички въпроси и рискове, като ангажира, ако е необходимо, вътрешни или външни експерти, които да изготвят спецификацията и поръчката.

#### 2.4.2 Стандарти, които трябва да се използват при изготвяне на спецификациите

Основното правило е обществената поръчка да бъде определена въз основа на приложимите европейски стандарти. Ако не съществуват европейски стандарти, ВО трябва да разгледа продукти от други държави членки, които представляват еквивалент на националните продукти. Следователно ВО е длъжен да използва:

- национален стандарт за прилагането на европейски стандарт,
- европейските технически одобрения, или
- обща техническа спецификация, т.е. спецификация с оглед на единното прилагане във всички държави членки,
- при всички случаи трябва да се добавя „или еквивалентно(и)“.

**✘ Спецификацията е най-важният документ, който оказва влияние върху цялостното качество и конкурентоспособност на процедурата за възлагане на обществени поръчки. Всички условия, които могат да бъдат изтълкувани като дискриминационни, особено срещу оференти от друга държава, или които изискват продукти, които само един изпълнител на доставки (или изпълнители на доставки от една държава) може да достави, са недопустими.**

**⚠ В спецификациите използвайте израза „или еквивалентно(и)“, за да избегнете ограничаване на конкуренцията.**

**📖 Вж. [Набор от инструменти № 7](#) за повече съвети относно изготвянето на спецификацията.**

#### 2.4.3 Социални, етични и екологични критерии

Все по-често ВО използват обществени поръчки като средство за постигане на цели, различни от строгото съотношение качество/цена. Те могат да включват критерии, свързани с околната среда<sup>5</sup>, местната икономика (като например наемане на млади хора или на хора, които дълго време не са били на пазара на труда), социални или

<sup>5</sup> Комисията разработи критерии за екологосъобразни обществени поръчки за повече от 20 продуктови групи, повечето от тях са налични на всички езици на ЕС, вж.: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu\\_gpp\\_criteria\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm)

етични ценности. Докато тези цели могат да се преследват законно чрез обществена поръчка, трябва да се обърне внимание на това да се гарантира, че всички специални разпоредби са в съответствие с Директива 2004/18/ЕО и националните правила, за да се гарантира справедливо и равно третиране на оферентите. Новите директиви на ЕС в областта на обществените поръчки са далеч по-конкретни за начина, по който подобни съображения могат да бъдат включени в процедурата за възлагане на обществена поръчка. Вж. също решение по дело C-225/98, *Комисия на Европейските общности срещу Република Франция („Nord-Pas-de-Calais“)*; дело C-19/00, *SIAC Construction*, дело C-448/01, *EVN и Wienstrom*; дело C-368/10, *Европейска комисия/Кралство Нидерландия*, дело C-513/99, *Concordia Bus* и дело 31/87, *Beentjes*.

- ☒ **Вж. различни теми на уебсайта на ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“:** [връзка](#)
- ☒ **Вж. конкретни екологосъобразни критерии на уебсайта на ГД „Околна среда“:** [връзка](#)

#### 2.4.4. Варианти

Оферентите трябва да представят предложения въз основа на изготвената вече документация за обществената поръчка. Ако бъде взето стратегическо решение, че в допълнение към офертите въз основа на тази документация ВО би бил склонен да обмисли допълнителен вариант на оферта (алтернативно решение, което не се споменава в оригиналната документация), документацията за обществената поръчка трябва да съдържа минималните изисквания за варианта на оферта. В такъв случай в критериите за възлагане трябва да е взета предвид възможността към посочените в документацията предложения да бъдат получавани и варианти на офертите. Това не е лесна задача и изисква комисията за оценка да включва подходящи технически експерти, като трябва да бъде разгледана и съгласувана на етапа на планиране на обществената поръчка. Вж. още в раздел 1.4 Техническа сложност.

- ☒ **Вж. раздела относно вариантите в [Набор от инструменти № 7](#)**

#### 2.5 Получаване и представяне на оферти

ВО трябва да предостави на оферентите разумен срок както за получаване на документацията за обществената поръчка, така и за представяне на оферта — като най-малко спазва минималните срокове, предвидени в член 38 от Директива 2004/18/ЕО. Минималните срокове могат да бъдат удължавани, ако е необходимо, напр. поради сложния предмет на поръчката. Може да бъде изисквана такса за получаване на документацията за обществената поръчка, но тя не следва да бъде непропорционална. Най-добрата практика е документацията да бъде безплатна и достъпна за изтегляне от уебсайтове. Офертите трябва да бъдат представени в писмен вид лично или по пощата. В случай на електронно представяне на оферти, което все повече се превръща в стандарт, следва да се въведат определени гаранции, свързани с поверителността и потвърждението за получаване. Трябва да се приемат и електронни подписи. Офертите трябва да бъдат представяни по метода, изложен в документацията за обществената поръчка. В програмата следва да се вземе под внимание сложността на поръчката. По-специално при сложни поръчки за проектиране/строеж или за публично-частно партньорство не е необичайно сроковете за подготовка на офертата да варират от четири до шест месеца.

- ✘ **Кратките срокове могат да бъдат изтълкувани като бариера пред конкуренцията.**
- ✘ **Високите непропорционални такси за документацията за обществената поръчка могат да бъдат изтълкувани като бариера пред конкуренцията.**

## 2.6 Жалби, правни средства за защита и отговорност

Директива 89/665/ЕИО относно координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби, отнасящи се до прилагането на производства по обжалване при възлагането на обществени поръчки за доставки и за строителство, изменена с Директива 2007/66/ЕО (така наречената Директива за правна защита), има за цел да гарантира, че доставчиците и изпълнителите могат да подават жалби по редица въпроси и че могат да предприемат действия срещу твърдения за нарушения от страна на ВО. Средствата за правна защита включват анулиране на взети от ВО решения, пренебрегване на незаконни решения, включително самата поръчка и присъждане на обезщетение на изпълнителите. В допълнение към това неспазването на Директивата за правна защита би могло да възпрепятства отпускането на бъдещи безвъзмездни средства от ЕС на организацията или да доведе до възстановяване на вече отпуснатите безвъзмездни средства. Освен това незачитането на правилата относно обществените поръчки може да доведе до финансови последици напр. за ВО и неговия персонал, който е възможно да носи лична отговорност в някои юрисдикции. Ако е необходимо, може да се потърси правен съвет относно разглеждането на жалби.

**Често допускани грешки, водещи до финансови корекции, на етапа на поканата за представяне на оферти:**

### **1. Недостатъчно добре определен предмет на поръчката, което води до нередовни изменения в нея**

**Пример:** Описанието в обявлението за поръчката и/или в спецификациите за обществената поръчка е недостатъчно за потенциалните оференти/кандидати да разберат предмета на поръчката. Например, ако в документацията за обществената поръчка просто е описано „мебели“ или „коли“, без да е пояснено за какъв вид мебели или коли ВО обявява покана за представяне на оферти.

**Как да се избегне:** Авторът(ите) на спецификацията следва да има достатъчно умения, за да може правилно да определи поръчката и следва да ангажира и други заинтересовани страни, за да им помогне да направят това. Въпреки това спецификацията трябва да бъде написана неутрално и под формата на ясно описание на предмета на изискванията за поръчката, без дискриминационни препратки от какъвто и да е вид до определени марки или стандарти. Изискванията са обяснени в член 23 от Директива 2004/18/ЕО. Повече помощни материали относно изготвянето на спецификацията се съдържат в [Набор от инструменти № 7](#)

### **2. Липса на публикувано обявление за поръчка**

**Пример:** ОП не е публикувано съгласно съответните правила, напр. публикуване в ОВ на ЕС, когато това се изисква от Директива 2004/18/ЕО, или публикуване съгласно националните правила за обществени поръчки под праговете.

**Как да се избегне:** Проверете съответствието на стойността на поръчката, определена в съответния икономически аргумент, с член 9 от Директива 2004/18/ЕО. Ако стойността на поръчката превишава финансовите прагове, то тя трябва да бъде обявена в ОВ на ЕС посредством ОП.

### **3. Неспазване на минималните срокове за получаване на офертите и заявленията за участие**

**Пример:** Сроковете за получаване на оферти (или получаване на заявления за участие) са били по-кратки от сроковете, изложени в Директива 2004/18/ЕО.

**Как да се избегне:** Това възниква в случаите, когато ВО не предоставя на оферентите адекватно време за вземане на участие. Член 39 от Директива 2004/18/ЕО обхваща графици за процедурите за възлагане на обществена поръчка (вж. таблицата в раздел 2.2.1). Необходимо е ВО да обмисли сроковете, преди да публикува обявлението и да установи реалистични графици на етапа на планиране. Ако ще се използват съкратени срокове поради публикуване на ОПИ, уверете се, че ОПИ съдържа цялата необходима информация за самото ОП, включително критериите за подбор и възлагане, стига те да са налични към този момент. Ако удължаването на срока не бъде публикувано в ОВ на ЕС, а само бъдат уведомени оферентите, които вече са получили документацията за обществената поръчка, свързана с удължения срок, това може да доведе до неравно третиране на потенциалните оференти, които не са знаели за удължаването.

### **4. Липса на публикация относно удължени срокове или за получаване на оферти, или за заявления за участие**

**Пример:** Сроковете за получаване на оферти (или получаване на заявления за участие) са били удължени без публикуване в съответствие с приложимите правила (т.е. публикуване в *Официален вестник на ЕС*, ако обществените поръчки са обхванати от Директива 2004/18/ЕО).

**Как да се избегне:** Всяко удължаване на срокове е необходимо да бъде публикувано в ОВ на ЕС за поръчки, по отношение на които е било необходимо публикуване на ОП в ОВ на ЕС съгласно членове 2, 35 и 38 от Директива 2004/18/ЕО.

### **5. Непосочени критерии за подбор и/или възлагане (и тежести) в ОП или в спецификацията**

**Пример:** ОП и/или спецификациите не съдържат никакви критерии за подбор и възлагане (включително тежести) или съдържат недостатъчно подробно описание за тях в нарушение на член 44, параграф 2 и/или член 53, параграф 2 от Директива 2004/18/ЕО.

**Как да се избегне:** Критериите за подбор и възлагане (и тежестите) трябва да бъдат посочени в ОП и или в спецификацията, или в друга документация за обществената поръчка. Контролните списъци и използването на *pro forma* ОП и документация/спецификации спомагат да се избегне това.

### **6. Незаконни и/или дискриминационни критерии за подбор или в ОП, или в документацията за обществената поръчка**

**Пример:** Случаи, в които на оператори не е позволено да обявят покана за представяне на оферти поради незаконни критерии за подбор, изложени в ОП или в

документацията за обществената поръчка, в нарушение на член 2 и член 44, параграф 1 от Директива 2004/18/ЕО. Примери за това са задължението за открит офис или представител в държавата или региона, задължение за притежаване на опит в държавата или региона, задължение за годишен приход от 10 млн. евро дори стойността на поръчката да е само 1 млн. евро, задължение за минимум 5 сходни препоръки от публични институции, напр. за поръчки за почистване.

**Как да се избегне:** Критериите за подбор не трябва да са непропорционални или несправедливи спрямо икономическите оператори от други държави членки. В горепосочените случаи ВО трябва да определи разумно изискване за годишен доход или да не прави разграничение между публични или частни препоръки. При съмнения следва да се потърси правен съвет. Допълнителни насоки има в Набори с инструменти № 5—9.

### **7. Дискриминационни технически спецификации**

**Пример:** Определяне на технически спецификации за доставка на оборудване чрез посочване на дадена марка, без допускане на „еквивалентна“ марка, или преднамерено или непреднамерено използване на специално изготвени спецификации, които благоприятстват дадени доставчици. Това е в нарушение на член 23, параграфи 2 и 8 от Директива 2004/18/ЕС; Това понякога се случва, ако неопитният персонал, отговарящ за изготвянето на техническите спецификации за дадено оборудване, просто копира спецификациите директно от брошурата на даден производител, без да осъзнава, че това може да ограничи броя дружества, които ще могат да снабдяват това оборудване.

**Как да се избегне:** Думите „или еквивалентно(и)“ следва да се използват във всички случаи, в които е неизбежно позоваване на дадена марка. При изготвяне на спецификациите се уверете, че те не са просто копирани от техническите спецификации на даден производител и че са достатъчно обширни, за да гарантират истинска конкуренция от редица изпълнители на доставки. Вж. Набор от инструменти № 7.

### **8. Непропорционални критерии за подбор:**

**Пример:** Изискване оферентите да предоставят препоръки за предишни строежи, които са със значително по-висока стойност и обхват, отколкото предложената поръчка. Това е непропорционално и би могло да доведе до ненужно ограничаване на броя оференти в нарушение на член 44, параграф 2 от Директива 2004/18/ЕО.

**Как да се избегне:** Уверете се, че изискваните препоръки се отнасят до сходни по характер и размер строежи с предлаганите за представяне на оферти.

### **9. Процедура на договаряне без обосновка (със или без предварително публикуване на ОП)**

**Пример:** ВО възлага обществена поръчка чрез процедура на договаряне със или без публикуване на обявление за поръчка, но тази процедура не може да бъде обоснована със съответните разпоредби.

**Как да се избегне:** Случай като този представлява основно нарушение на правилата, свързани с лоялната и откритата конкуренция — не забравяйте никога да обосновавате решението за избор на процедура в икономическия аргумент. Имайте предвид, че членове 30 и 31 от Директива 2004/18/ЕО определят много ограничения брой обстоятелства, при които по изключение може да се използва процедурата на

договаряне, и свързаните изисквания, оправдаващи използването ѝ, които са силно ограничителни, по-специално тези за използване на процедура на договаряне без предварително обявяване. Тежестта на доказване във връзка с обстоятелствата, оправдаващи използването на тази процедура, е отговорност на ВО.

#### **10. Дискриминационен подбор (т.е. специфициране на национални стандарти/квалификации без признаване на „еквивалентни“ стандарти/квалификации)**

**Пример:** Случаи, в които на оператори не е позволено да обявят покана за представяне на оферти поради незаконни критерии за подбор, изложени в ОП или в документацията за обществената поръчка, в нарушение на член 2 и член 44, параграфи 1 и 2 от Директива 2004/18/ЕО. Например задължението за притежаване на квалификация/професионален сертификат, признат от орган в държавата на ВО към момента на представяне на оферти, би било дискриминационно, тъй като за чуждестранните оференти би било трудно да спазят това изискване в момента на представяне на офертите.

**Как да се избегне:** ВО трябва да признае еквивалентните стандарти/квалификации, като използва израза „или еквивалентно(и)“. Регистрацията и признати квалификации често могат да бъдат предоставени след крайния срок за представяне на оферти. Повече съвети са дадени в Набори от инструменти № 5 и 6.

#### **11. Смесване на критериите за подбор и възлагане**

**Пример:** Случаите, в които ВО използва миналия опит на оператор със сходна поръчка като критерий както за подбор, така и за възлагане. Това е в нарушение на член 44 и/или член 53 от Директива 2004/18/ЕС.

**Как да се избегне:** Предишният опит със сходна поръчка не следва да се използва като критерий за възлагане, тъй като е свързан с възможностите на оферента да изпълнява поръчката, а това следва да се оценява на етапа на подбор, а не на етапа на възлагане. На етапа на възлагане може да се използват единствено критерии, свързани пряко с предмета на поръчката.

**Действителни примери****Използване на незаконни и/или дискриминационни критерии за местно съдържание**

**Пример 1:** Възлагане. Част от поканата за представяне на оферти е съдържала изискването „оборудването вече да е налично“ към момента на представяне на офертата. Тежестта на изпълнението на това изискване е била повече от 30 % в критериите за възлагане от поканата.

**Пример 2:** Подбор. В изискванията е посочено, че всеки изпълнител, подаващ заявление за участие в обществена поръчка, трябва да има инженер, регистриран в Национална камара на инженерите на съответната държава към момента на представяне на офертите, което значително е ограничило международната конкуренция. Такова изискване следва да не бъде поставяно към датата на представяне на оферти, а едва на по-късен етап от процедурата за възлагане на обществена поръчка (т.е. преди етапа на подписване на поръчката). То може да бъде посочено като условие за поръчката.

**Неспазване на минималните срокове за получаване на офертите и заявленията за участие**

Пример 3: Насоките за финансови корекции предвиждат налагане на финансова корекция, когато предоставеното време за получаване на документацията за обществената поръчка е по-малко от 80 % от определеното време за представяне на оферти. Всяко ограничение във времето във връзка с наличието на документация следва да бъде оценявано на тази основа, по-специално когато срокът за представяне на офертите е съкратен поради електронно публикуване на ОП или публикуване на ОПИ. Ако възлагащ орган поради каквато и да е причина не предостави достъп до документацията за обществената поръчка в рамките на 10-те дни преди крайния срок за представяне на оферти, това може да бъде сметено за неразумно ограничаване на достъпа до документацията. Например, ако стандартният брой дни за представяне на оферта в открита покана за представяне на оферти бъде намален от 52 на 45 дни поради това, че документацията за обществената поръчка е публикувана по електронен път, при което срокът за получаване на документите също се намалява с 10 дни (напр. 45 дни – 10 дни = 35 дни)  $35/45 = 77\%$ , това може да доведе до финансова корекция, тъй като периодът, в който документите са налични, е по-кратък от 80 % от срока за представяне на оферти.



### 3. Представяне на оферти и подбор на оференти

Целта на етапа на представяне и на подбор е да се гарантира, че пристигат и се подбират отговарящи на изискванията оферти съгласно правилата и критериите, установени в документацията за обществената поръчка.

**⚠ Препоръчително е комуникацията с оферент преди представяне на офертата да бъде само в писмена форма, като на всички оференти се изпраща еднаква информация. Отговорите на отправяните от оферента въпроси трябва да бъдат анонимни и изпращани до всички оференти с ясни крайни срокове (за отправянето и получаването на отговор на въпросите). Комуникацията с оферентите след крайния срок за представяне на оферти се ограничава до пояснения за поканата за представяне на оферти само в открити и ограничени процедури. Всеки диалог, свързан със същността на офертата, не е допустим (и би се тълкувал като преговори).**

#### 3.1 Представяне на офертата съгласно указанията

Времето и мястото за представяне на офертите са фиксирани в обявлението. Ако оферентът поиска удължаване на времето, това следва да обмислят и да решат комисията за оценка и/или възлагащият орган. Ако решението е датата на представяне на офертата да се отложи, тогава всички оференти незабавно следва да бъдат уведомени в писмена форма, а в ОВ на ЕС/използвания уебсайт следва да се публикува обявление, така че всички потенциални оференти да бъдат осведомени за новия срок, в случай че може да са заинтересовани от представяне на офертата предвид удължения срок. Това включва всички оференти, които вече са подали оферти, и ако желаят, те могат да заменят своята оферта, като подадат нова в рамките на новия срок. Всяко удължаване на срока от ВО следва да бъде обосновано, а процесът — открит и прозрачен. Удължаването е основателно, ако например на ВО е нужно повече време, за да отговори на запитване на оферент.

В поканата за представяне на оферти следва ясно да посочва мястото (име, адрес, стая или номер на офис), на което офертите трябва да се представят, както и че няма да се разглеждат оферти, представени по начин, различен от указания. Отговорност на оферента е да гарантира предоставянето в съответствие с поканата за представяне на оферти. Оферентите следва да бъдат уведомени, че пликете за офертите следва да бъдат маркирани с името на подателя, името, адреса, стаята или номера на офиса на ВО и следния текст: „Този плик трябва да бъде отворен само от служителя, занимаващ се с обществени поръчки (име)“.

#### 3.2 Следване на указанията за представяне на оферти

Първата задача на комисията за оценка е да провери всички оферти, за да гарантира, че са „съответстват на изискванията“, с други думи, че стриктно са следвани инструкциите към оферентите. Ако това не е така, те следва незабавно да бъдат отхвърлени като несъответстващи на изискванията, а на оферента да бъде дадено обяснение за причината за отхвърлянето. Отхвърлянето и причината(ите) за това трябва да бъдат записани. Това е важно, тъй като създава яснота сред оферентите, че

неспазването ще доведе до отхвърляне и загуба на ценните вложени от тях ресурси, което може да се избегне.

### 3.3. Безопасно съхранение на документацията за обществената поръчка

Възлагащият орган следва да гарантира, че разполага със система за поддържане на поверителността на подадените оферти (също и на подадените по електронен път) в сигурни помещения. Също така за ВО е препоръчително да издават разписки за офертите, представени лично. Най-добрата практика е ВО да създаде списък на постъпващите оферти (номер, час) и да издава разписка на оферента в потвърждение за офертата.

### 3.4 Церемония по отваряне

Много ВО организират официална церемония по отваряне на офертите, което се препоръчва като добра практика. Системата варира между различните държави. Следва да присъстват най-малко две лица от комисията по оценка, които да записват данните на офертите. Могат да бъдат поканени представители на обществеността. Всички несъответстващи оферти трябва да бъдат отхвърлени.

### 3.5 Подбор, минимални изисквания и допълнителна документация

Ако офертата не изпълнява изискванията за подбор/минималните изисквания, тя трябва да бъде отхвърлена. На този етап ВО може да поиска от наддаващите единствено да потвърдят информация или да пояснят противоречива информация, например, ако дадена информация е написана неясно или очевидно е грешна. Член 51 от Директива 2004/18/ЕО гласи: „Допълнителна документация и информация: Възлагащият орган може да покани икономическите оператори да допълнят или да пояснят сертификатите и документите [...]“. Възлагащият орган може по своя преценка да поиска допълнителна информация от оферентите, за да гарантира максимална конкуренция, при условие че допълнителната информация не води до промяна на офертата. Например възлагащият орган може да поиска определен документ (напр. съществуващ сертификат), който оферентът е пропуснал да приложи в офертата си. Впоследствие обаче той е длъжен да третира всички оференти еднакво (трябва да поиска допълнителна информация от всички оференти, чиито документи трябва да бъдат допълнени). На поясненията не трябва да се гледа като на преговори. Случайните грешки в изчисленията, аритметични, правописни или печатни грешки ще се считат за допълнения или пояснения. Съществени промени или изменения на офертата не се допускат. След като е оценила всяка поискана допълнителна информация, комисията за оценка следва да пристъпи към оценяване на всички съответстващи на изискванията оферти.

 **Процесът на подбор е описан в [Набор от инструменти № 5](#)**

**Често допусканите грешки, водещи до финансови корекции на етапа на представяне и подбор, са:**

**1. Отстраняване на кандидати/оференти, които използват незаконни критерии за подбор в нарушение на член 2 и член 44 от Директива 2004/18/ЕО.**

**Как да се избегне:** По-доброто проектиране и изпитване на критериите за подбор и методологията за оценка в съчетание с прегледите на междинни точки от комисията за оценка и/или ВО следва да спомогне за отстраняване на тези видове грешки. За сложни поръчки ВО може да решат да назначат експерти като консултанти. Вж. [Набор от инструменти № 5](#).

**2. Неравно третиране на оферентите**

**Пример:** По време на процеса на подбор комисията за оценка не иска пояснения от всички оференти във връзка с пропуски в някои аспекти от офертите им. Например искането от един оферент да представи сертификат за данъчно съответствие, който очевидно е пропуснат при представяне на документите, като същевременно това не е поискано от друг оферент, би представлявало неравно третиране и нарушава член 2 и член 44 (подбор) от Директива 2004/18/ЕО.

**Как да се избегне:** Да се гарантира, че всички искания за пояснение или допълнителни документи относно критериите за подбор са отправени към всички засегнати оференти.

**3. Допускане на оференти, които следва да са били отстранени на етапа на подбор**

**Пример:** Имало е случаи с оференти, които следва да са били отстранени поради това, че не са спазили даден критерий за подбор, но независимо от това са допуснати до оценка от комисията за оценка. В някои случаи такива оференти дори са спечелили поръчката. Това е явен случай на неравно третиране и нарушава членове 2 и 44 от Директива 2004/18/ЕО.

**Как да се избегне:** Уверете се, че в комисията за оценка е създаден механизъм за контрол на качеството, за да се гарантира, че се извършва преглед поне на спечелилия оферент, за да се гарантира, че оферентът е спазил всички критерии за подбор.

**4. Изменение на критериите за подбор след отваряне на офертите, което води до неправилно отхвърляне на оференти**

**Пример:** Критериите за подбор са изменени на етапа на оценка, което води до отхвърляне на оференти, които е трябвало да бъдат приети, ако са били следвани публикуваните критерии.

**Как да се избегне:** Изменението на критериите за подбор след представяне на оферти е незаконно и нарушава член 2 и член 44 от Директива 2004/18/ЕО.

**5. Липса на обективни критерии, използвани за намаляване на броя на кандидатите**

**Пример:** В ограничена процедура или процедура на договаряне с публикуване на ОП не са изброени обективни критерии за подбор и следователно не е ясно по какъв начин ВО ще намали броя на кандидатите, приканени да представят оферта, съгласно член 1, параграф 11, буква б) от Директива 2004/18/ЕО. Например ВО трябва да

избере минимум петима кандидати за участие в окончателната процедура за възлагане на обществена поръчка. Следователно възлагащият орган е длъжен да изготви обективни и недискриминационни критерии за подбор, така че кандидатите да знаят въз основа на какви критерии ще бъдат оценявани.

**Как да се избегне:** Изготвяйте прозрачни и обективни критерии за подбор, които биха могли да бъдат например най-голям годишен приход в рамките на предмета на поръчката през последните три години или опит от три предишни поръчки, които са най-близки до поръчката, предмет на поканата за представяне на оферти (предмет на оценка и решение от ВО). Ако не бъдат изброени обективни критерии, процесът на подбор е незаконен и нарушава член 2 и член 44 от Директива 2004/18/ЕО.

## 4. Оценка на офертите

Целта на този етап е да се определи спечелилият оферент чрез стриктно прилагане на публикувани критерии за възлагане.

- ✘ **Никога не изменяйте критериите за възлагане или методологията за оценка по средата на провеждане на процедурата за възлагане на обществена поръчка**

### 4.1 Най-ниска цена

На етапа на планиране на обществената поръчка ВО е взел решение относно метода, който трябва да бъде приложен, и това следва да бъде ясно както в ОП, така и в документацията за обществената поръчка. Ако бъде избрана най-ниската цена, то този критерий е най-прозрачният (и в резултат на това за оферентите е трудно да оспорват решението). Обаче качеството се отчита само чрез минималните изисквания за качество, посочени в спецификациите. Следователно най-ниската цена е препоръчителна, при условие че техническите спецификации могат да бъдат определени предварително от ВО и следователно трябва да бъдат еднакви във всички предложения.

### 4.2 Икономически най-изгодна оферта (ИНИО)

С подобряването на уменията на възлагащите органи в прилагането на ИНИО той става все по-популярен метод за оценка. ВО трябва да притежават способностите да извършват оценка въз основа на цена и качество, технически предимства и функционални характеристики, а оферентите също трябва да разбират по какъв начин да подготвят оферта въз основа на тях. Предварителното определяне на технически спецификации, проверяването на офертите спрямо тези критерии и оценяването им въз основа на цена и качество налагат високи нива на техническа компетентност. Ако ВО не притежава тези умения, тогава е необходимо обучение, както и подкрепа от експерти, които са независими от оферентите. При оценка въз основа на ИНИО е възможно (и действително трябва да се насърчава, ако е приложимо) да се включат критерии, свързани с екологични и/или социални въпроси, както и оперативни разходи.

- ✘ **Ако се използва ИНИО, в ОП или документацията за обществената поръчка, или и двете трябва да бъдат включени данни за всички критерии (както и предложената методология за оценка) по ред на важност.**

- ⚠ **За определяне на критерии за ИНИО за сложна поръчка са необходими значителни технически умения и може да е необходимо ВО да потърсят съвет от външен експерт. Могат да се използват също и технически консултанти като членове на комисиите за оценка без право на глас, но е важно те да нямат конфликт на интереси по отношение на потенциалните оференти.**

- 📄 **Вж. [Набор от инструменти № 6](#) относно оценката на офертите, включително и ИНИО, и скалата за оценяване**

### 4.3 Процедура при оферти с необичайно ниски цени

Това е област, която създава известни трудности за ВО. Преди ВО да реши да отхвърли това, което по негово мнение е „оферта с необичайно ниска оценка“, ВО трябва да даде определение за „оферта с необичайно ниска цена“ по отношение на всички оферти! ВО следва първо да изясни заедно с оферента защо офертата му е с ниска цена и дали има определени обстоятелства, които биха дали разумно обяснение за ниската цена, например иновативни технически решения или особени обстоятелства, които му позволяват да получава доставки при благоприятни условия. Въз основа на анализа на предоставената от оферента обосновка ВО следва да реши дали офертата следва да бъде отхвърлена или приета. Задължително е при всички случаи ВО да поиска обосновка за офертата с необичайно ниска цена, а не само ако офертата е отхвърлена.

Това предимно следва да се разглежда на етапа на планиране на поръчката. Следва да се зададе въпросът „какво да направим, ако получим една или повече оферти с необичайно ниски цени?“ Офертата с необичайно ниска цена може да сочи грешка в спецификацията или да подсказва вероятно грешно оценена обща стойност на поръчката. Възможно е оферентът да е разбрал погрешно спецификациите или спецификациите да не са изготвени добре (и могат да бъдат използвани, след като договорът за поръчката е подписан).

### 4.4 Пояснения

В провеждането на открита или ограничена процедура е възможно ВО да поиска пояснения от оферентите относно аспекти от техните оферти. Въпреки това не е възможно да се провеждат преговори по тези оферти. Тези искания могат единствено да са с характер на леки пояснения на вече подадена от оферента информация:

При определени обстоятелства ВА е длъжен да поиска от оферента да поясни или допълни подадените документи. Това задължение важи, когато текстът на оферента е неопределен или неясен, а възлагащият орган знае за обстоятелства около него, които предполагат, че тази двусмисленост може лесно да бъде обяснена или отстранена. В такъв случай действията на ВО, които биха довели до отхвърляне на оферента, без предварително искане за пояснение или представяне на допълнителни документи, биха били в противоречие с принципа на добро управление.

Вж. решение по дело C-599/10, *SAG ELV Slovensko*, в което се постановява, че ВО може в писмена форма да поиска от оферентите да пояснят своите оферти, без да изисква или приема изменения в офертите. ВО трябва да третира различните оференти еднакво и справедливо, така че да не изглежда сякаш искането за пояснение е поставило в по-благоприятно или по-неблагоприятно положение оферента или оферентите, към които е отправено. Вж. също точки 45 и 46 от решение по дело C-42/13, *Cartiera dell'Adda*.

- ✘ Поясненията не следва да водят до промяна във вече подадената оферта във връзка със съществена информация, като например елементи на ценообразуване, качество и услуга. Цялата комуникация с оферентите трябва да бъде напълно документирана.**

#### 4.5 Преговори след представяне на оферти

При ограничена или открита процедура не се допускат преговори, а служителят, отговарящ за възлагането на обществени поръчки, трябва да се старее да не договаря условията на поръчката с оферентите, тъй като всяка промяна би направила процеса на оценка невалиден. Ако офертите съдържат очевидна аритметична грешка в цената, ВО може да се свърже с оферента, за да поясни и поправи цената на офертата.

#### 4.6 Решение на комисията за оценка

Председателят на комисията за оценка трябва организира представянето на резултатите от оценката, за които комисията за оценка е взела решение, на координационния комитет (ако е създаден такъв). Трябва да бъде изготвен и съхраняван в досието на поръчката пълен и всеобхватен доклад относно процеса и резултата от разискванията в комисията за оценка. Докладите от оценката на офертите следва да бъдат ясни и достатъчно подробни, за да демонстрират по какъв начин е взето решението за възлагане на поръчката.

**Най-често допусканите грешки на етапа на оценката, водещи до финансови корекции, са:**

##### **1. Изменение на критериите за възлагане след отваряне на офертите, което води до неправилно приемане на офертите.**

**Пример:** Критериите за възлагане са били изменени, което е довело до оценяване въз основа на критерии, които не са публикувани. Понякога това може да се случи, когато комисията за оценка разработи подкритерии по време на оценката.

**Как да се избегне:** Ако е необходимо критериите за възлагане да бъдат изменени след публикуване на ОП, ВО трябва или да отмени поканата за представяне на предложения и да я обяви наново, или да издаде списък на печатните грешки, а вероятно и да удължи срока за представяне на оферти. Изменението на критериите за възлагане след изтичане на срока за представяне на оферти нарушава член 2 и член 53 от Директива 2004/18/ЕО.

##### **2. Липса на прозрачност/равно третиране при оценяването**

**Пример:** Присъдената на всяка оферта числова оценка е неясна/неоснователна/непрозрачна или не е записана изцяло, или не съществува доклад от оценяването, или той не съдържа всички необходими елементи, за да демонстрира по какъв начин е взето решението за възлагане на поръчката на даден оферент. Член 43 от Директива 2004/18/ЕО изисква от ВО да съхраняват достатъчно подробна информация за всяка поръчка, за да обосноват на по-късен етап решенията относно подбора на икономически оператори и възлагането на поръчки.

**Как да се избегне:** Това е в нарушение на членове 2, 43 и 53 от Директива 2004/18/ЕО. Председателят на комисията за оценка следва да гарантира, че всяка присъдена оценка на офертата е писмено обоснована. Оценките и коментарите за всеки оферент трябва да бъдат представени в писмо до оферента и включени в доклада за оценката.

### **3. Недеклариран конфликт на интереси**

**Пример:** В резултат на подаден сигнал е установено, че член на комисията за оценка не е декларирал връзки с един от оферентите Това е в нарушение на член 2 от Директива 2004/18/ЕО съгласно решение по дело C-538/13, *e-Vigilo*.

**Как да се избегне:** Всички членове на комисията за оценка следва да подпишат декларация за липса на конфликт на интереси. В допълнение към това ВО следва отделно да използва система с червени знамена или за извличане на данни, за да установява и разследва възможните недекларирани връзки между персонала на ВО и оферентите.

### **4. Изменение на оферта по време на оценяването**

**Пример:** ВО е позволил на оферент да измени своята оферта по време на оценяването на офертите, като подаде допълнителна съществена информация

**Как да се избегне:** Това е в нарушение на член 2 и член 44, параграф 1 от Директива 2004/18/ЕО. Служителят, отговарящ за възлагането на обществени поръчки и председателят на комисията за оценка трябва да се уверят, че се оценява единствено информация, подадена при обявяване на поканата за представяне на оферти.

### **5. Договаряне по време на процедурата за възлагане на обществена поръчка**

**Пример:** В контекста на открита или ограничена процедура ВО е преговарял с оферента(ите) по време на етапа на оценка, което е довело до съществено изменение на първоначално определените условия в ОП или спецификацията (напр. значителна промяна в обхвата на проекта или на цената на поръчката).

**Как да се избегне:** Това не се допуска според член 2 от Директива 2004/18/ЕО. Всички пояснения или комуникация с оферентите след представяне на офертите следва да бъдат в писмена форма. Ако ВО е загрижен за яснотата на документацията за обществената поръчка, той следва да обмисли повторно обявяване на поканата за представяне на предложения с преработена спецификация.

### **6. Отхвърляне на оферти с необичайно ниски цени без обосновка**

**Пример:** Офертите изглеждат с необичайно ниски цени по отношение на исканите стоки, строителство или услуги, но ВО не изисква писмена обосновка на съставните елементи на офертата, които смята за важни, преди да отхвърли тези оферти. Някои ВО използват референтна минимална цена на офертата, често изчислявана чрез математическа формула, и автоматично отхвърлят оферти под тази референтна стойност, без първо да поискат от оферентите да обосноват ниските цени в своите оферти. Това не се допуска според член 55 от Директива 2004/18/ЕО.

**Как да се избегне:** Това е ситуация, която срещат много ВО. Тя може да се избегне чрез внимателно планиране преди обществената поръчка, включително определяне на референтни цени. ВО трябва да даде възможност на оферентите с ниски оферти да ги обосноват, като те не могат автоматично да бъдат отхвърлени. Задължително е ВО да поиска писмена обосновка от оферента с пояснение за причините за ниската цена на офертата.



## **Действителни примери**

### **Конфликт на интереси по време на оценяване на офертата**

След възлагане на поръчката е установено, че съпругата на председателя на комисията за оценка на офертите от ВО е старши служител на спечелилия оферент. ВО не е разполагал с насоки или правилник за разрешаване на подобен очевиден конфликт на интереси.

### **Значително намаляване на обхвата на поръчката по време на процедурата за възлагане.**

След етапа на предварителен подбор за проект, оценен на 600 млн. евро, е решено обхватът на поръчката да бъде намален, което е довело до нова цена на поръчката от 60 млн. евро, а списъкът с предварително подбраните оференти е запазен. Това е довело до ограничение на конкуренцията, тъй като критериите за предварителен подбор не са били пропорционални на намаления обхват и е следвало да бъде насрочена нова процедура за представяне на оферти. Било е възможно и други оференти да проявят интерес, ако са знаели истинската стойност на проекта.

### **Значителна промяна в обхвата на поръчката по време на процедурата за възлагане.**

Неясно определеният предмет на поръчката е довел до последващи промени в цялата процедура за възлагане, като липсата на прецизност в първоначалното ОП е използвана като оправдание за същественото увеличаване на обхвата на поръчката, така че да включва услуги, които не са били обхванати първоначално.

## 5. Възлагане

### 5.1 Обявление за възложена поръчка

Когато ВО е решил на кого следва да бъде възложена поръчката, всички оференти трябва да бъдат уведомени за резултата. След периода на изчакване (вж. по-долу) и като се приеме, че не е подадена жалба, договорът може да бъде подписан. В рамките на 48 дни след подписване на договора ВО трябва да изпрати за публикация в ОВ на ЕС обявление за възложена поръчка (дори и да не е имало подадени оферти в резултат на обявлението в ОВ на ЕС).

**✘ Непубликуването на обявление за възложена поръчка е сравнително често допускана грешка, която може да се избегне чрез използване на контролни списъци и ключови етапни проверки. Щом като бъде установено, че не е публикувано обявление за възложена поръчка, дори и след 48-дневния срок, ВО следва въпреки това да предприеме незабавни действия, за да гарантира публикуването му.**

### 5.2 Период на изчакване и уведомяване на оферентите

Директива 89/665/ЕИО (Директивата за правна защита), изменена с Директива 2007/66/ЕО (вж. също [раздел 2.6](#) относно жалби, правни средства за защита и отговорност), съдържа изискване за период на изчакване, свързан с преразглеждане на решенията за възлагане на поръчка, взети от ВО. Писма (известни като „писма на изчакване“) за уведомяване на оферентите относно решението за възложена поръчка трябва да бъдат изпратени на всички участници с информацията, че поръчката ще бъде възложена при изтичане на периода на изчакване (не по-малко от 10 календарни дни).

Писмото на изчакване уведомява кандидатите за достигнатото решение в съответствие с член 41 от Директива 2004/18/ЕО и ясно посочва точния период на изчакване, приложим в съответствие с разпоредбите на националното право, транспониращи Директивата относно средствата за правна защита.

По всяко време ВО може да реши да отмени процедурата за възлагане на обществена поръчка с обосновка. Ако тя бъде отменена, всеки оферент следва да бъде уведомен за това. Най-добрата практика е в обявлението да бъде включена информация за графика на повторното откриване на процедурата.

**⚠ Веднага щом бъде възложена поръчка, ВО трябва да съхрани и архивира всички документи, обхващащи етапа на оценяване на оферти, включително всички получени оферти и доклада на комисията за оценка.**

**Често допускани грешки на етапа на възлагане на поръчка, водещи до финансови корекции:**

#### 1. Договаряне на поръчката

**Пример:** ВО води преговори със спечелилия оферент относно обхвата на поръчката, като договаря или разширява, или съкращава обхвата и цената на обявената поръчка. Основните елементи на възлагането на поръчката включват, но не се ограничават до

цена, естество на строителството, период на завършване, условия на плащане и използвани материали. Винаги е необходимо да се извърши анализ на всеки отделен случай, за да се определи какво е основен елемент.

**Как да се избегне:** Този вид договаряне е в нарушение на член 2 от Директива 2004/18/ЕО и е забранен, тъй като променя естеството на обявената поръчка и означава, че останалите оференти не са имали възможността да представят оферта за „изменената“ поръчка. Ако ВО установи преди да подпише договора за поръчката, че нейният обхват трябва да бъде определен наново, ВО трябва да отмени процедурата за обществена поръчка и да я открие наново, така че пазарът да има нова възможност да наддава за изменената поръчка. Това би било приложимо както в случай на значително увеличение, така и на значително намаление на обхвата на поръчката.

### **Реален пример**

#### **Договаряне в открита процедура на цени с оферента, предложил най-ниска цена**

Макар че цената на спечелилата оферта в открита процедура се е вписвала в рамките на прогнозния бюджет на ВО, ВО е поканил оферента да преговарят за допълнително намаляване на цената на неговата оферта.

**Как да се избегне:** Този вид преговори не е законен в открита или ограничена процедура. Преговори само с един оферент може да се използват при извънредните процедури по член 31.

## 6. Изпълнение на поръчката

Целта на този етап от процедурата е да се гарантира, че поръчката се изпълнява задоволително в съответствие с резултата от процедурата за възлагане на обществена поръчка.

### 6.1 Отношения с изпълнител на доставки/изпълнител

На първата среща със спечелилия оферент следва да се определи по какъв начин ще протичат отношенията между страните, включително честотата на срещите, присъствие, протоколи, докладване за напредъка и спасителни планове. По време на целия етап на изпълнение на поръчката ВО трябва да организира редовни срещи с изпълнителя, за да гарантира изпълнението на поръчката и следва да включва в процедурата редовно наблюдение и обратна връзка, за да избегне конфликти, доколкото е възможно. От съществено значение е ролите и отговорностите на страните в рамките на поръчката да са взаимно съгласувани и разбрани преди подписване на договора.

### 6.2 Изменение на поръчката

С добро планиране, всеобхватна и строга спецификация и добре изготвен договор от полагащ дължимата грижа ВО нуждата от изменения на поръчката или от поръчки за допълнително строителство/услуги/доставки по време на етапа на изпълнение следва да бъде сведена до минимум.

**✘ Измененията на поръчките и използването на процедура на договаряне за допълнително строителство със съществуващ изпълнител, без обявяване на процедура за възлагане на обществена поръчка за това допълнително строителство или услуги, е една от най-често срещаните и сериозни грешки. В повечето случаи, ако е необходимо значително допълнително строителство/услуги, следва да се обяви процедура за нова обществена поръчка. Единствените изключения от това правило са изложени в член 31 от Директива 2004/18/ЕО. Въпреки това, тъй като член 31 представлява дерогация от общото правило, а именно, че следва да бъде обявена повторна процедура за допълнително строителство/услуги, той следва да се използва само при извънредни обстоятелства и използването му трябва да бъде оправдано. Тежестта на доказване във връзка с обстоятелствата, обосноваващи използването на тази процедура, е отговорност на ВО. На този аспект се набляга специално по време на одит.**

**☑ Вж. [Набор от инструменти № 8](#) относно изменения в поръчката**

### 6.3 Приключване на поръчката

След завършване на поръчката е важно да се проведе среща за преглед за оценяване на резултатите от поръчката спрямо първоначалните очаквания от нея. Важно съображение, което трябва да се вземе под внимание при приключване на поръчката, е съобщаването на успеха и изразяването на признание към допринеслите за него, и извличане на поуки от преодолените проблеми в допълнение към осъзнатите рискове.

Някои от въпросите, които трябва да бъдат зададени като част от прегледа на завършването на проекта, са:

- Получихме ли това, което поискахме?
- Получихме ли това, от което реално имахме потребност?
- Можем ли да намерим разлика между двете?
- Можем ли да обясним разликата между двете?
- Разбираме ли по какъв начин това ще повлияе на нашите обществени поръчки и управлението на поръчки в бъдеще?
- Има ли извлечени поуки, които биха могли да повлияят на бъдещи поръчки/проекти?

### **Често допускани грешки на етапа на изпълнение на поръчката, водещи до финансови корекции:**

#### **1 Ограничаване на обхвата на поръчката**

**Пример:** Поръчката е възложена в съответствие с Директива 2004/18/ЕО, но е последвана от ограничаване на нейния обхват. По време на изпълнение на поръчката ВО и изпълнителят са се договорили значително да намалят обхвата на строителството, като съответно намалят и цената на поръчката. Тъй като това включва съществена промяна в поръчката, е било вероятно други малки дружества да са имали интерес към представяне на оферти за поръчката с намален размер. След като намаленият размер на поръчката вече е бил известен, е следвало ВО да прекрати първоначалната процедура за обществена поръчка и да обяви за нова за намалената по размер поръчка.

**Как да се избегне:** Това би представлявало нарушение на член 2 от Директива 2004/18/ЕО и е най-добре да се избегне на етапа на планирането чрез включване на всички заинтересовани страни в прегледа на обхвата и рисковете, включително наличието на достатъчен бюджет. Ако намалението в обхвата е съществено, обхватът на поръчката трябва да бъде определен наново, а ВО трябва да отмени поръчката и да обяви нова процедура за възлагане на обществена поръчка, така че пазарът да има друга възможност да представя оферти за изменената поръчка.

#### **2 Възлагане на обществени поръчки за допълнително строителство или услуги без състезателна процедура, при липса на обосновка за спешността, наложена от непредвидими събития**

**Пример:** Основната поръчка е възложена в съответствие с разпоредбите в съответната област, но са последвали една или повече поръчки за допълнително строителство/услуги/доставки (оформени или не в писмен вид), възложени без спазване на разпоредбите на Директива 2004/18/ЕО, а именно разпоредбите във връзка с процедурите на договаряне, без публикуване на причини от изключителна спешност, предизвикана от непредвидени събития.

**Как да се избегне:** Това не се допуска съгласно член 31, параграф 1, буква в) от Директива 2004/18/ЕО, когато не съществува обосновка за „спешността“. Етапът на планиране на поръчката трябва да бъде извършен компетентно, а всички рискове да

бъдат включени при подготовката на документацията за обществена поръчка.

### **3 Възложени допълнително строителство/доставки/услуги, надвишаващи границите, заложи в съответните разпоредби**

**Пример:** Основната поръчка е възложена в съответствие с Директива 2004/18/ЕО, но е последвана от една или повече поръчки за допълнително строителство или услуги, възложени без състезателна процедура на същия изпълнител, чиято цена възлиза общо на повече от 50 % от стойността на оригиналната поръчка.

**Как да се избегне:** Дори и допълнителното строителство/услуги действително да са непредвидени, в член 31, параграф 4, буква а) от Директива 2004/18/ЕО е предвидено ограничение до 50 % от стойността на първоначалната поръчка.

В първия случай по-доброто планиране на проекта следва да спомогне за избягване на нуждата от такова допълнително строителство/услуги. Второ, в поръчките още отначало може да се състави план за непредвидени ситуации, с който да е възможно да се обхванат възможните варианти. Въпреки това целта на плана за непредвидени ситуации още отначало трябва да се определи точно в поръчката. В член 31 също съществуват разпоредби, свързани с възможността за възлагане на допълнително строителство/услуги на избрания изпълнител, когато това строителство включва повторение на сходни дейности.

В допълнение към това, по време на изпълнението на договора възлагащият орган следва да наблюдава отблизо това допълнително строителство или услуги, за да гарантира, че те отговарят на условията по член 31 или, ако не отговарят, че той разполага с план да обяви обществена поръчка за тях на ранен етап, за да избегне ненужни забавяния в изпълнението на поръчката.

**Действителен пример**

Срокът за доставка на поръчка за услуга, превишаваща прага на ЕС, свързана с надзор над поръчка за строителство (транспортен проект), е удължен директно от ВО с избрания строителен надзор, без да е обявил предоставянето на допълнителни услуги. Това е довело до увеличение в първоначалната цена на поръчката с повече от 40 %. ВО е счел, че удължаването на продължителността на поръчката за надзор се дължи на непредвидени обстоятелства и следователно това е в съответствие с Директива 2004/18/ЕО. Забавянето в поръчката за строителство за изграждане на път се е дължало на забавяния от страна на възлагащия орган в придобиването от собствениците на цялата необходима земя за пътя. Към момента на стартиране на поръчката за строителство за изграждане на пътя не е било придобито значително количество земя и е допуснато допълнително забавяне поради силната съпротива на собствениците, които са отказвали да продадат земята си и са завели продължителни съдебни дела, за да осуетят опитите на ВО да придобие земята.

В този случай Европейската комисия не е приела, че обстоятелствата, оправдаващи използването на процедура на договаряне без обявяване на допълнителните услуги за надзор, могат да бъдат счестени за „непредвидени“. Ако беше положил дължимата грижа, ВО следваше да е предвидил, че някои собственици биха се съпротивили на опитите за закупуване на земята им и следователно следваше да е предприел мерки, за да гарантира, че ще притежава цялата земя преди стартиране на строителството. Когато впоследствие е станало очевидно, че е налице дълго забавяне в придобиването на земя, на този етап той следваше да е предвидил необходимостта от допълнителни услуги по надзор и да е обявил отделна обществена поръчка за тези услуги.

## **НАБОРИ ОТ ИНСТРУМЕНТИ**



## НАБОР ОТ ИНСТРУМЕНТИ № 1 — ИКОНОМИЧЕСКИ АРГУМЕНТ

### Описание на набора от инструменти

Да осигури търговски стабилна основа за стартиране на дадена обществена поръчка и да послужи като документално доказателство за решенията, взети в началото на поръчката.

### Обичайни грешки:

Понякога това просто не се прави. Оценява се дадена потребност и се стартира процедура, без дори да се документира обосновката за взетите решения и получаването на необходимите одобрения. Сложните обществени поръчки отнемат значително време и усилия. От съществено значение е всяко решение за стартиране на даден проект за поръчка да се основава на щателна и всеобхватна оценка на свързаните въпроси и наличните възможности. Проектите за обществена поръчка, основани на незадълбочени изследвания и непроверени допускания, няма да доведат до постигане на желаните цели.

### Добра практика:

ВО следва да изготви икономически аргумент (винаги пропорционален на размера и сложността на проекта, в случай на по-малки проекти не е необходим всеки аспект), който дава ясна обосновка на причината за пристъпване към обществена поръчка, и който демонстрира, че са взети под внимание ключови аспекти от планирането.

Целта на икономическия аргумент е да се установи ясна обосновка за предложения ход на действие, като се демонстрира, че проектът/поръчката ще:

- удовлетвори потребностите на организацията;
- спомогне за избиране на най-подходящата процедура за възлагане на обществена поръчка;
- бъде изпълнима;
- бъде достъпна;
- представлява стабилно търговско споразумение; и
- е устойчива.

Икономическият аргумент следва да обхваща:

- ползи, които ще донесе/проблемите, които ще разреши проектът;
- определяне на графиците;
- обосновка за проекта;
- прогнозни разходи и наличие на бюджет;
- бюджет за необходимите материали и количества;
- работна сила и значение за потребителите/ползвателите, и
- основни рискове.

Икономическият аргумент следва да бъде одобрен на подходящото йерархично ниво в рамките на ВО във връзка с изисквания бюджет като част от етапа на планиране и разбира се, преди започването на реалната процедура за възлагане на обществената поръчка.

Стандартното съдържание/контролният списък за икономическия аргумент следва да обхваща:

#### 1. СТРАТЕГИЧЕСКА СЪГЛАСУВАНОСТ

- привеждане на резултатите в съответствие с вътрешните планове и стратегии;
- взети под внимание външни стратегии;
- цели на проекта/поръчката;
- ключови ползи, които ще бъдат реализирани;
- установени ключови рискове;
- ключови фактори за успех и по какъв начин ще бъдат измерени;
- основни заинтересовани лица.

#### 2. ОЦЕНКА НА ВЪЗМОЖНОСТИТЕ

- списък с оценените възможности (опции);
- висококачествен анализ на разходите и ползите;
- нефинансови „косвени“ ползи;
- предпочетена опция и обосновка за избора;
- предпочетен пакет и обосновка за избора;
- налична ли е предпочетената опция в резултат на вече изпълнена поръчка?

#### 3. ТЪРГОВСКИ АСПЕКТИ

- възможности за снабдяване и обосновка за избора;
- стратегия за обществената поръчка и обосновка за подхода.

#### 4. ДОСТЪПНОСТ

- налично финансиране и източници;
- определяне на оценката на разходите;
- цена на жизнения цикъл.

#### 5. ПОСТИЖИМОСТ

- висококачествен план на задачите и програма за изпълнение на поръчката.

## НАБОР ОТ ИНСТРУМЕНТИ № 2 — ПЛАНИРАНЕ НА РИСКА И НЕПРЕДВИДЕНИТЕ СИТУАЦИИ

### Описание на набора от инструменти:

За осигуряване на основа за редовна оценка на рисковете на даден проект/поръчка, който/която постига очакваните ползи, и за осигуряване на документално доказателство за оценените рискове и действията, разпределени в целия жизнен цикъл на поръчката. По-долу са изложени стандартни контролни списъци за изготвяне на оценка на регистъра на рисковете и план за извънредни ситуации, които ВО могат да адаптират към своите образци и процедури.

### Обичайни грешки:

Проектите на сложни обществени поръчки отнемат значително време и усилия. От съществено значение е обосновката за даден ход на действие да бъде основателна, а рисковете за всеки проект/поръчка да се оценяват постоянно. Значителен брой високо- и много високорискови проекти не включват подходящи договорености за извънредни ситуации, свързани с рискове, определени като високи в регистъра на рисковете, включително определяне на бюджетни редове за извънредни ситуации. Основната грешка, която ръководителите допускат, е да не изпълняват тази функция поради вероятна липса на умения ли незнание за необходимостта от такава стъпка в процеса.

### Добра практика:

ВО следва да гарантира, че на ранните етапи на жизнения цикъл на проекта/поръчката се изготвят регистър на рисковете и свързан с него план за извънредни ситуации, както и че те редовно се актуализират на ключови етапи от жизнения цикъл на проекта/поръчката, включително че се изготвя доклад за управлението на големи и възникващи рискове. Доброто управление на риска намалява вероятността от прекъсване на процеси, необходимостта от изменения в поръчката по време на нейното изпълнение и риска от финансови корекции на безвъзмездни средства от ЕС.

Оценката на риска следва:

- да може да идентифицира и изрази количествено всички рискове, свързани с проекта;
- да включва разпределяне на поемането на отделните рискове;
- да включва регистър на рисковете;
- да представлява неделима част от механизма за преглед на междинните точки в обществените поръчки (когато се прилага такъв). Вж. [Набор от инструменти № 3](#); и
- да включва разпределение на отговорностите за:
  - подготовката на регистъра на рисковете; и
  - редовното наблюдение и преглед на регистъра.

Оценката на риска включва шест елемента, а именно:

- откриване на потенциални проблеми и на причините за тях;
- оценяване на вероятността от възникване (висока/средна/ниска);

- оценяване на въздействието върху търговската дейност и репутацията, ако идентифицираните рискове станат реални (високо/средно/ниско);
- оценяване на относителните разходи и ползи от алтернативни стратегии за свеждане на рисковете до минимум; достигане до решение дали те да бъдат прилагани;
- определяне на страната, която е в състояние най-добре да управлява риска;
- изготвяне на стратегии (с графици и отговорности) за управление на рисковете.

Въпросите, които трябва да се вземат предвид относно всеки отделен риск, включват следното.

- Кой е способен най-добре да контролира събитията, които може да доведат до възникването на риска?
- Кой може да контролира риска, ако такъв възникне?  
За предпочитане ли е ВО да участва пряко в контрола на риска?
- Кой следва да поеме отговорност за риска, ако той не може да бъде контролиран?
- Ако рискът бъде прехвърлен на изпълнителя, има ли вероятност общите разходи за ВО да бъдат намалени?
- Ще може ли поеманият риск да понесе пълните последствия, ако рискът възникне?
- Би ли могъл той да доведе до прехвърляне на различни рискове обратно към ВО (напр. увеличена цена на поръчката)?
- Ще бъде ли сигурно в правно отношение прехвърлянето на риска?

За поръчката следва да бъде разработен специален регистър на рисковете. При изготвяне на регистър на рисковете ВО следва да вземе под внимание следните фактори.

- Съгласуваността с регистъра на корпоративните рискове на организацията.
- Приоритети в бизнес сферата — чрез преразглеждане на бъдещи планове и срещи с представители на бизнеса.
- Планиране на непрекъснатостта на дейността.
- Взаимозависимости с други поръчки — какви потенциални неблагоприятни ефекти биха възникнали, ако а) грешка в поръчка X повлияе на поръчка Y или б) липсва координация между поръчките.
- Специфични за стоките аспекти — както е заложено в съответната спецификация (напр. за снабдяване с мебели — риск за репутацията, свързан със закупуване на дървесина от неустойчиви източници).
- Важност на активите — фокусираната върху активите оценка на риска е особено важна при поръчки, свързани с управлението на важна инфраструктура, напр. поддръжка на оборудване.
- Период на мобилизация — спомагане за плавно преминаване от междинни към нови договорни споразумения.
- Базово ниво на изпълнение — оценка на съществуващото ниво, на което се предоставя услугата — или вътрешно, или от трета страна – изпълнител.

По време на периода на действие на поръчката ръководителят на поръчката трябва непрекъснато да наблюдава рисковете и своевременно да посочва всички възникващи

проблеми. Много рискове включват невъзможността на изпълнителя да изпълни поръчката или да не я изпълни с необходимото качество. Те биха могли да включват:

- липса на капацитет;
- ключов персонал от страна на изпълнителя е разпределен другаде, с което качеството на предоставяната услуга се влошава;
- след възлагане на поръчката бизнес приоритетът на изпълнителя се измества към други области, с което добавената стойност за ВО в споразумението намалява;
- влошаване на финансовото състояние на изпълнителя след възлагане на поръчката, което в крайна сметка застрашава способността му да поддържа договорените равнища на предоставяните услуги; и
- проблеми в собствената верига на доставки на изпълнителя.

Други рискове за поръчката са извън контрола на изпълнителя; вероятно е те да включват:

- изискването на ВО не е ясно определено още в началото;
- търсенето на услугата е много по-голямо от очакваното и изпълнителят не може да се справи;
- търсенето на услугата е твърде малко, което означава, че икономии от мащаба се губят, а оперативните разходи са непропорционално високи;
- персоналът във ВО с „интелигентни умения за работа с клиенти“ е прехвърлен или напуска (същото важи и за изпълнителя);
- *форсмажорни обстоятелства*: фактори отвъд контрола на изпълнителя, които нарушават доставката, напр. недостъпни помещения поради природно бедствие;
- съществени промени в изискванията на ВО, вероятно в резултат на промени в политиката, което повишава или понижава приоритета на договореността, или променя нивото на търсене на услугата; и
- неспособността на ВО да изпълни своите задължения по поръчката.

Планът за извънредни ситуации:

- следва да определя договореностите в случай на извънредни ситуации, които да бъдат въведени;
- следва да определя отговорността за справяне с извънредните ситуации;
- следва да определя договореностите за изпълнение;
- следва да стане неделима част от документа за стартиране на проекта и плана за преход и изпълнение; и
- следва да бъде включен в документацията за обществената поръчка.

Ключовите компоненти на планирането на извънредни ситуации са:

- определяне на услугите, които трябва да бъдат запазени в такива ситуации — т.е. ключовите търговски функции;
- изготвяне на бизнес план за извънредни ситуации, в който е определено по какъв начин ще се запази изпълнението на ключовите услуги на търговската дейност при редица сценарии за бедствия;
- съответните изисквания за непрекъснатост за всяка ключова за търговската дейност услуга;

- планове за извънредни ситуации (непрекъснатост) за услугите, които евентуално се разработват след това; и
- определяне на финансирането в случай на надвишаване на съществуващите бюджети.

## НАБОР ОТ ИНСТРУМЕНТИ № 3 – МЕЖДИННИ ТОЧКИ

### Описание на набора от инструменти:

Междинните точки са механизъм за преглед на обществените поръчки в критични точки от тяхното развитие преди вземане на решения, като по този начин позволяват на обществените поръчки да преминават през различните си етапи на развитие и, ако е необходимо, променят или дори спират процеса. Целта е в програмата на проекта/поръчката да се въведат редица „проверки на състоянието“; междинните точки са предназначени да гарантират, че обществената поръчка е със стабилна основа, добре планирана, че са ангажирани всички подходящи заинтересовани страни, така че целите им да бъдат постигнати. Механизмът спомага също за гарантиране на съгласуваност в подхода между различните поръчки и проекти. Всяка междинна точка се състои от редица въпроси, насочени към изпитване на устойчивостта на решенията. На комисията за оценка или на ВО се предоставят доказателства, демонстриращи, че обхванатите от въпросите на междинната точка теми са адекватно разгледани преди да се разреши преминаването на обществената поръчка към следващия ѝ етап. Контролният списък по-долу описва опростен формат на междинната точка.

### Обичайни грешки:

Междинните точки на обществените поръчки (общо понятие) са въведени сравнително наскоро в управлението на проекти в обществените поръчки. Използването им е резултат от различните практики за извличане на поуки (породени от въпроса: *как се случи това?*) главно във връзка с правителствени проекти, които значително са се объркали поради различни причини, водейки до значителни разходи или преразход на време, или до пропускане на очакваните ползи. Ако не бъдат поставени междинни точки с „изискване за положителна или отрицателна оценка“, ще липсва съществена част от една добре функционираща система за контрол.

### Добра практика:

Идеята на процеса, включващ междинни точки, е да се направи опит да се отстранят колкото е възможно повече от присъщите за процеса опасности. Като се настоява на всеки етап от процеса („междинна точка“), преди започване на следващ етап, ВО да бъде убеден в необходимостта да се продължи, опасностите се отстраняват в подходящия момент. Ако комисията за оценка или ВО не са убедени, това означава, че процедурата за възлагане на обществена поръчка не може да продължи. Налични са редица системи за преглед на междинните точки.

**Формалният** процес с междинни точки следва да бъде прилаган само към сложни, стратегически важни или високорискови проекти, като оценка за това следва да се направи преди стартиране на всеки проект за обществена поръчка (вж. [Набор от инструменти № 2](#)). За проектите, които спадат към тази категория, трябва да бъде създадена комисията за оценка или ВО, която да извършва прегледите на междинните точки. В досиетата на проекта трябва да се съхранява архив от процеса по оценяване на междинните точки.

### Междинните точки

В зависимост от използвания формат може да има различни междинни точки. Примерът по-долу илюстрира междинните точки:

#### Междинна точка 0 — Завършване на планирането

Такъв преглед следва да се извърши на съвсем ранните етапи, за да се гарантира, че са определени реалистични, последователни и постижими етапни цели за процедурата за възлагане на обществена поръчка.

- **Междинна точка 1 — Обхват и стратегия за обществената поръчка**

Такъв преглед следва да се извърши в началото на проекта, на първото заседание на комисията за оценка или ВО, преди да са публикувани обявления или да са изготвени документации за обществената поръчка.

- **Междинна точка 2 — Предварителен подбор**

Този преглед се прави след оценяване на ВПП, когато са съгласувани препоръките за списъка за предварителен подбор и е изготвена цялата документация за обществената поръчка, но преди да бъде отправена покана за представяне на оферти.

- **Междинна точка 3 — Оценка на офертите**

Такъв преглед се извършва, когато е одобрен предпочитаният оферент, но преди да бъде възложена поръчката; или преди да се пристъпи към окончателната процедура за възлагане на обществена поръчка в случай на двуетапна процедура.

- **Междинна точка 4 — Договор**

Такъв преглед се извършва, когато е приключена оценката на втория етап на процедурата, но преди да се подпише договорот



## НАБОР ОТ ИНСТРУМЕНТИ № 4 — — ПРЕДВАРИТЕЛЕН ПОДБОР

### Описание на набора от инструменти:

Този набор от инструменти описва по какъв начин въпросникът за предварителен подбор (ВПП) може да се използва за предварителен подбор на кандидати в рамките на ограничената процедура, процедурата на договаряне и процедурата на състезателен диалог или в рамките на откритата процедура за търсене на адекватна информация, свързана с капацитета на оферента.

### Правна уредба:

Членове 44 до 52, по-специално член 45 и член 48 от Директива 2004/18/ЕО.

### Обичайни грешки:

Основната грешка, която възлагащите органи допускат, е:

- че не проверяват дали всички въпросници са адекватни (или пропорционални) на дадена обществена поръчка;
- че добавят въпроси, без да са обмислили потенциалните отговори; или
- че не договарят предварително методология за оценяване под формата на оценка от експертен съвет.

### Добра практика:

Планирането преди обществената поръчка е ключово за избягване на горепосочените грешки. Предлага се ВО да използва само един стандартен образец за ВПП, тъй като така ще бъде по-удобно и за ВО, и за кандидатите. Като критерии за подбор се допускат изключително критериите, свързани с лично състояние, финансови възможности, технически възможности, подходящ опит, експертни знания и компетентност на оферентите, изложени от член 45 до член 48 от Директива 2004/18/ЕО.

ВПП следва да обхваща въпроси и изисквания за:

- профил на организацията;
- основания за изключване;
- застраховане;
- финансова информация;
- здраве и безопасност;
- равнопоставеност и многообразие;
- технически възможности;
- препоръки;
- корпоративна социална отговорност;
- предприятие; и
- банкови референции.

ВО могат да изберат да направят предварителен подбор само на ограничен брой отговарящи на изискванията оференти, но това трябва да бъде посочено в ОП, което следва да съдържа броя или обхвата на кандидатите, които ще преминат предварителен подбор. Предварителният подбор на оферентите, които отговарят на минималните критерии по отношение на квалификацията, трябва да се извърши по недискриминационни и прозрачни правила, а кандидатите трябва да бъдат уведомени

за критериите. Директива 2004/18/ЕО изисква отправянето на покана на достатъчен брой кандидати да представят оферти, за да се гарантира адекватна конкуренция, и определя петима кандидати като минимален брой (при условие че има най-малко толкова кандидати, които отговарят на критериите за предварителен подбор).

Комисията за оценка следва да предприеме следните стъпки при предварителен контрол на кандидати чрез ВПП.

- За всеки кандидат следва да бъде попълнена „Таблица за оценка на кандидат чрез ВПП“. Тя показва каква информация е поискана и съдържа полета за оценка и коментари към всеки раздел.
- Подходът към оценяването трябва да бъде одобрен от комисията за оценка преди членовете да започнат оценяването, т.е. трябва да се определи дали точките ще бъдат давани индивидуално, или в група, и по какъв начин ще бъдат разпределяни. Ако се прилага индивидуално оценяване, тогава обобщената индивидуална таблица с точки от таблицата за оценка чрез ВПП за всеки кандидат трябва да показва дадените от всеки отделен член на комисията точки, както и общите точки. Комисията за оценка може да одобри използването на единно оценяване в група вместо като осреднена стойност от индивидуални точки. За този вариант следва да се използва единна таблица за оценка от експертната комисия чрез ВПП. Механизмът на оценяване следва да бъде посочен в ОП и документацията за обществената поръчка и след това не може да бъде променян.
- Имената на всички оценители следва да бъдат посочени в таблицата за оценка.
- Всички кандидати трябва да са предмет на равно третиране, а използваният за оценяване подход трябва да бъде последователен, недискриминационен и справедлив.
- ВПП следва да бъдат оценявани само въз основа на съдържащата се в тях информация и комисията за оценка не може да взема под внимание друга информация, получена по какъвто и да е начин, включително лично познание с кандидата или опит от работа с него.
- Съдържанието на оценките на комисията за оценка, били те индивидуални или общи, не следва да се разкрива на лица извън комисията.
- Отговорите на всички въпроси следва да бъдат давани на принципа „приема се/не се приема“ (допустимост) или да се оценяват съгласно обявените критерии за подбор.
- Ако кандидатът не отговаря на предварително зададените задължителни изисквания, като например минимален оборот, заявлението следва да се счита за недопустимо, а останалата част от подадените от кандидата документи не следва да се оценява.
- Ако е целесъобразно, предварителният списък може да включва всички кандидати, които отговарят на или превишават определен праг за всеки от оценените критерии.

Връзка към пример за ВПК в [Набор от инструменти № 10](#)

## НАБОР ОТ ИНСТРУМЕНТИ № 5 — ИЗГОТВЯНЕ НА КРИТЕРИИ ЗА ПОДБОР И ЕТАП НА ПОДБОР

### Описание на набора от инструменти:

Този набор от инструменти е предназначен да помага на специалистите да изготвят и да проведат процес на подбор на оференти, отговарящ на висок стандарт. Първият раздел съдържа препоръки за изготвяне на критериите за подбор, изложени в документацията за обществената поръчка. Вторият раздел дава най-добри практики в прилагането на критериите за подбор за определяне на най-подходящите заявления или допустими оференти.

### Правна уредба:

Членове 44—52 от Директива 2004/18/ЕО

### Обичайни грешки:

Предложените критерии не са адекватни/пропорционални на предмета на поръчката или са дискриминационни. Типични примери за лоши практики са следните.

- Изискване за минимален годишен приход от 10 млн. евро за поръчка с годишна стойност от 1 млн. евро.
- Изискване за определени стандарти, без да е посочено „или еквивалентно(и)“.
- Изискване на необичайно висок или нисък процент на платежоспособност, при което има тенденция да се облагодетелстват определени оператори.
- Липса на ясни обективни критерии за подбор на най-добрите оференти. Например когато ВО просто поиска да научи за предишния опит, без да изисква допълнителна информация в препоръките, като например вид поръчка и срок, обем и резултат.
- Изискване за установяване на местен офис към момента на представяне на офертата (това може да се изисква само към датата на възлагане на поръчката).
- Изискване за регистрация на дружеството в държавите членки към момента на представяне на офертата.
- ВО не проверяват предварително двата етапа на процеса, за да отстранят всякакви потенциални нередности на етапа на планиране.
- ВО редовно не успяват да разграничат двата отделни етапа на процеса. След завършване на етапа на подбор, ВО не може да се върне към него. Съществуват също и някои въпроси, които могат да бъдат обхванати само на етапа на подбор (и също така някои въпроси, които могат да бъдат обхванати само на етапа на оценка). Отварянето и оценяването на документите за участие и на техническите оферти (етап на подбор) предхождат отварянето и оценяването на икономическите оферти (етап на възлагане).

### Критерии за подбор:

Важно е да се отбележи, че подборът на икономически оператори и възлагането на поръчката са две различни дейности при възлагането на обществена поръчка. Подборът се отнася до определянето, въз основа на критериите за подбор, установени

предварително от ВО, на икономическите оператори, отговарящи на условията за изпълнение на поръчката, която трябва да бъде възложена. Всички свързани критерии за подбор за дадена поръчка трябва да се вземат под внимание, за да се гарантира, че само икономическите оператори, способни да изпълнят поръчката, ще бъдат избрани да достигнат до етапа на оценка на техните оферти. Критериите за подбор трябва да бъдат:

- в съответствие с принципите на договора за ЕС, по-специално принципите на прозрачност, равно третиране и недискриминация;
- пропорционални на размера и естеството на поръчката;
- определени при вземане под внимание на конкретната необходимост от всяка обществена поръчка и адекватни на конкретната поръчка, която предстои да бъде възложена. Те не трябва да бъдат определяни по абстрактен начин;
- изготвени по такъв начин, че участието на икономическите оператори, включително МСП, които имат потенциала да бъдат ефикасни и ефективни доставчици, да не бъде възпрепятствано;
- формулирани по прост начин, така че да могат лесно да бъдат разбирани от икономическите оператори; и
- критериите за подбор винаги трябва да съдържат „или еквивалентно(и)“ при определяне на стандарти, марки или произход от всякакъв вид.

#### **По какъв начин следва да бъдат разработени условията за подбор?**

Използваните критерии за подбор зависят от конкретното естество на обществената поръчка. Най-добрата практика е те да бъдат разработени едновременно с разработването на спецификацията. Като цяло условията за критериите за подбор засягат:

- техническите предимства на предлаганото строителство, доставки или услуги; и
- способността на оферента да изпълни спецификацията, включително техническа и управленска компетентност, финансова жизнеспособност, адекватни умения, опит и наличност или ключов персонал.

#### **Кога трябва да бъдат разработени условията за критериите и методологията за подбор?**

- Условията за участие в процедурата за възлагане на обществена поръчка и методологията трябва да бъдат завършени и одобрени на етапа на планиране на обществената поръчка, тъй като те трябва да ясни към момента на публикуване на ОП.

ВО изисква:

- историята на дружеството — например описание на набора от продукти, години на извършвана търговска дейност, текучество на персонала;
- документация за техническия капацитет — например натрупан опит, оборудване и състав на работната сила;
- Минимален годишен приход например в размер на 2 млн. евро, когато стойността на поръчката е 1 млн. евро годишно (Максималното изискване за годишен оборот от икономическите оператори съгласно член 58 от новата Директива 2014/24/ЕС е двукратният обем на текущата поръчка.

Директива 2004/18/ЕО не съдържа специални изисквания освен принципите на равно третиране, прозрачност, недискриминация и пропорционалност.)

- годишен коефициент на платежоспособност за последните три години (да се определи минимално ниво, например 25 % или повече);
- препоръки за сходни предишни поръчки проекти в рамките на последните три години. Всяка препоръка трябва да съдържа подробна информация — по правило поне две от препоръките трябва да са подходящи за поръчката (минимално изискване);
- валидни застрахователни полици — доказателство за валидна застраховка (може да се изиска също и едва при самото подписване на поръчката).

Критериите (или методологиите) които могат да бъдат приложени при избора на икономически оператори, които да бъдат поканени да представят оферти/преговарят/проведат диалог с някои от икономическите оператори, отговарящи на изискванията, трябва да бъдат обективни и недискриминационни и не могат да превишават критериите, допускани от самата директива на ЕС.

### **Съвместни оферти**

Възможно е икономически оператор да разчита на ресурсите на други субекти, за да докаже своето икономическо и финансово състояние и/или да докаже своите технически и/или професионални способности. Стопанският субект има право, когато това е целесъобразно и във връзка с конкретен договор, да разчита на възможностите на други субекти, независимо от правния характер на връзките, които може да има с тях. В такъв случай той трябва да докаже, че ще има на разположение необходимите ресурси, например като за тази цел създаде предприятие с тези субекти. Тази възможност позволява на икономическия оператор да разчита на икономическите и финансовите ресурси на свързани субекти, както и на подизпълнители или всеки друг субект, който действително е предоставил своите ресурси на икономическия оператор. Обединение от икономически оператори може да разчита на възможностите на участниците в групата или на други субекти (член 47, параграф 3 от Директива 2004/18/ЕО). Ако икономическият оператор е член на група от икономически оператори или консорциум, би било достатъчно изискванията относно икономическото и финансовото състояние да бъдат спазени от групата като цяло, а не от всеки отделен член. Тази възможност може да спомогне за насърчаване на участието на МСП в процедурата за възлагане на обществена поръчка.

### **Подбор на оференти**

Подборът на оференти е етапът за определяне на най-подходящите кандидати или оферти, които ще бъдат определени като допуснати до представяне на оферти или до преминаване към етапа на окончателна оценка в откритата процедура.

### **Как следва да се разработи методология за подбор?**

Използваната методология за оценка зависи от естеството и сложността на обществената поръчка. Избраната методология следва да позволява на ВО по

обективен и прозрачен начин да определи кой оферент предлага най-добрия вариант от гледна точка на капацитет за доставка (подбор), като засяга:

- съответствието с условията за участие (задължителни изисквания) — отговор „да/не“ или „отговаря/не отговаря“;
- степента, в която офертата отговаря на критериите за качество;
- нивото на риска, свързано с избора на дадена оферта; и
- критериите, които трябва да бъдат изброени (по ред на приоритет) в документите (обикновено спецификацията) с тежести (ако има такива) плюс методологията за оценка.

Във всеки случай, съгласно член 44, параграфи 1 и 2 (принцип на равно третиране) от Директива 2004/18/ЕО), в открити процедури всяка оферта, която отговаря на критериите за подбор, трябва да бъде оценена на етапа на възлагане.

### **Как следва да се прилага методологията за оценяване с точкова система?**

В ограничените процедури, след като са отхвърлени оферентите, които не отговарят на минималните критерии за подбор, се определя оценка по точкова система, ако за да се изготви предварителен списък, е нужно да бъде намален броят на кандидатите. ВО трябва да посочат в ОП или в поканата за потвърждаване на интерес обективните и недискриминационни критерии или правила, които възнамеряват да приложат, минималния брой кандидати, които възнамеряват да поканят и, когато е приложимо, максималния им брой. При оценяване на кандидатите решението за оценките по точкова система винаги трябва да бъде последвано от коментари към оценката, за да може кандидатите да бъдат информирани за резултата.

### **Добра практика**

На практика за добри критерии за подбор се считат следните:

- най-подходящият опит с най-добрите сравними задания;
- най-добрите специфични икономически данни, като например платежоспособност;
- образованието и квалификацията на ключовия персонал.

## НАБОР ОТ ИНСТРУМЕНТИ № 6 — ИЗГОТВЯНЕ НА КРИТЕРИИ ЗА ВЪЗЛАГАНЕ И ЕТАП НА ПОДБОР

### Описание на набора от инструменти:

Този набор от инструменти има за цел да помогне на специалистите да изготвят високи стандарти за критериите за възлагане в документацията за обществената поръчка и при провеждане на етапа на възлагане.

### Правна уредба:

Членове 53—55 от Директива 2004/18/ЕО.

### Обичайни грешки:

Най-често допусканите грешки са неразграничаване на критериите за подбор от възлагане или неопределяне на ясен набор от изисквания. Типични примери за лоши практики:

- Описанията на критериите са твърде неясни (не са ясно определени), определени са само минимални изисквания и те не са свързани с предмета на поръчката — вж. точка 34 от решение по дело C-340/02, *Комисия срещу Франция*. Примери за лоша практика са следните:
  - Качеството се оценява:
    - въз основа на срока на годност на продукта (твърде неясно в случай че не е предоставено ясно описание за издръжливостта на продукта);
    - с гаранционен срок от 5 години (това са само минимални критерии, неясни и свързани с предмета на поръчката);
    - въз основа на синия цвят (само минимални критерии); или
    - въз основа на здравината на материала (твърде неясно в случай че не е предоставено ясно определение за здравината на материала);
  - Услугата се оценява:
    - въз основа на срока за доставка, който е седем дни (само минимални критерии, неясно);
    - въз основа на надеждността на дадените консултации (твърде неясно в случай че не е предоставено ясно определение за надеждността на дадените консултации);
    - въз основа на денонощно обслужване на поръчки (свързано с предмета на поръчката); или
    - въз основа на обучението за използване на продукта (твърде неясно в случай че не е предоставено ясно определение за обучението);
- Липсва връзка между критериите за възлагане и предмета на поръчката.

- Твърде много критерии, които нямат отношение към обхвата и потребността от поръчката.
- Неразграничаване на критериите за подбор от критериите за възлагане (т.е. използването на критерии за подбор като критерии за възлагане (напр. предишен опит) или повторно използване на етапа на възлагане на критерии, които вече са били използвани на етапа на подбор.
- Използване на ценообразуване чрез осредняване, при което оферентите, които се доближават до средната стойност от всички оферти, получават повече точки, отколкото офертите, които са далеч от средната стойност. Макар че цената на офертата е обективен критерий, който се използва на етапа на възлагането, използването на тази методология на ценообразуване чрез осредняване представлява неравно третиране на оферентите, особено на тези с ниски валидни оферти. Следователно практиката не е в съответствие с Директива 2004/18/ЕО.

Типичните грешки, които възникват по време на етапа на възлагане, са следните:

- критериите и методологията на възлагане не са пригодени към спецификата на поръчката;
- неразграничаване на етапа на подбор от етапа на оценка;
- методологията за оценка при определени обстоятелства не е описана в документацията за обществената поръчка — вж. решение по дело C-532/06, *Lianakis*;
- аритметични грешки при събиране на точки и класиране на оференти;
- отстраняване на оферти заради това, че са твърде ниски, макар че в това отношение предварително не са установени критерии или методология, което е в нарушение на член 55 от Директива 2004/18/ЕО.

## **Изготвяне на критериите за възлагане**

### **Кога следва да се разработят критерии и методология за възлагане?**

Критериите и методологията за възлагане трябва да бъдат финализирани и одобрени преди публикуване на поканата за представяне на оферти.

### **По какъв начин следва да се разработят критериите за възлагане?**

Критериите за възлагане се използват за оценяване на степента, в която офертата отговаря на изискванията на ВО, и следователно за класиране на оферти. Използваните критерии за възлагане зависят от конкретното естество на обществената поръчка. Препоръчително е те да се разработят наред със спецификацията. С **критериите за възлагане** трябва да се оценяват:

- спазването на договорните условия;
- техническите предимства на предлаганите стоки;
- разходите за целия жизнен цикъл;
- рисковете или ограниченията, свързани с офертата; и



- всички по-широкомащабни социални ползи за организацията (напр. екологични съображения).

### **Добра практика:**

Критериите за възлагане (член 53 от Директива 2004/18/ЕО) са критериите, които представляват основата, на която ВО избира най-добрата оферта — т.е. офертата, която отговаря най-добре на изискванията, изложени в спецификацията — и според която впоследствие се възлага поръчка. Тези критерии трябва да бъдат установени предварително, за предпочитане на етапа на планиране, и не трябва да представляват пречка за лоялната конкуренция.

Член 53, параграф 1 гласи, че критериите, въз основа на които ВО трябва да вземе решение за възлагане на обществени поръчки за доставки, строителство или услуги, трябва да бъдат:

- икономически най-изгодната оферта (ИНИО)** — за възлагане на поръчката могат да се вземат под внимание различни критерии, свързани с нейния предмет, като например качество, цена, технически предимства, срок за доставка, сервизно обслужване.
- най-ниската цена** — поръчката се възлага само въз основа на най-ниската цена.

Някои случаи, в които може да бъде сметено за подходящо използването на критерия най-ниска цена, са следните.

- Възлагане на поръчка за доставки — за възлагане на поръчка, свързана с обикновени, стандартизирани готови продукти (например канцеларски принадлежности), цената обикновено е единственият важен фактор, въз основа на който се взема решението за възлагане.
- Възлагане на поръчка за строителство — за строителство, чийто проект е предоставен от ВО, или за строителство с предварително изготвен проект често се използва най-ниската цена.
- Възлагане на поръчка за услуги — за някои услуги (например услуги по почистване на сгради или издателски услуги) ВО може да предпочете да посочи в подробности точните изисквания на спецификацията, а след това да избере отговаряща на условията оферта, която предлага най-ниската цена.

**ИНИО** се използва, когато съотношението качество/цена може да бъде оценено като баланс между цена и качество. Изразът „съотношение качество/цена“ означава оптималната комбинация между различните критерии (критерии, свързани с разходите, и такива, които не са свързани с разходите), чрез която се постига съответствие с изискванията на ВО. Въпреки това елементите, които представляват оптималната комбинация на тези различни критерии, варират между различните поръчки и зависят от резултатите, които ВО изисква.

Използването на ИНИО вместо критерия за най-ниска цена създава редица предимства. По този начин ВО могат да вземат предвид съображения за качество. Критерият ИНИО обикновено се използва, когато качеството е важно за ВО. Във връзка с изискванията за дълъг експлоатационен живот той позволява на ВО да вземе

под внимание разходите за жизнения цикъл (т.е. разходи по време на експлоатационния живот на продукта) на закупеното изискване, а не само преките разходи за покупката (или първоначалната цена за покупка) в рамките на определените спецификации.

Някои случаи, в които може да бъде сметено за подходящо използването на критерия **ИНИО**, са следните.

- Възлагане на поръчка за доставка — за обществени поръчки за доставки, които включват инсталиране и/или поддръжка, и/или дейности по обучение на ползватели на съществен или специализиран продукт, е обичайно възлагането да бъде въз основа на критерия ИНИО. За този тип поръчка всъщност качеството обикновено е от особено значение.
- Възлагане на поръчка за строителство — за строителство, проектирано от оферента, обикновено се използва критерият ИНИО.
- Възлагане на поръчка за услуги — за възлагане на поръчка за консултантски услуги и по-общо казано интелектуални услуги качеството обикновено е много важно. Опитът сочи, че при възлагане на такъв вид услуги най-добри резултати от гледна точка на най-доброто съотношение качество/цена се постигат при използване на критерия ИНИО.

ВО може да вземе под внимание различни критерии за определяне на ИНИО. Член 53, параграф 1 от Директива 2004/18/ЕО съдържа примерен списък с тези критерии, които са следните:

- цена
- качество
- технически предимства
- естетически и функционални характеристики
- характеристики, свързани с опазване на околната среда
- текущи разходи
- ефективност на разходите
- сервизно обслужване и техническа помощ
- дата на доставка и период на доставка или срок на завършване

Въпреки това могат да бъдат добавени и други критерии според естеството на поръчката, например квалификации и свързан с поръчката опит на персонала, предложен за изпълнение на поръчката за услуги (но само при условията, изложени в решение по дело C-601/13, *Ambisig*).

Критериите за възлагане трябва да се разграничават от критериите за подбор. Съгласно Директива 2004/18/ЕО еднакви документи могат да бъдат представени както на етапа на подбор, така и на етапа на възлагане само с цел определяне на офертата, предлагаща най-добро съотношение качество/цена (приложимо според конкретния случай), а не на способността на оферента да изпълни поръчката, което вече е установено на етапа на подбор. Ако даден критерий се използва като критерий за подбор на предварителния етап, той не може отново да се използва като критерий за възлагане по същия начин. Вж. също решение по дело C-31/87, *Beentjes*; дело C-532/06, *Lianakis* и дело T-402/06, *Испания/Комисия*.

В член 67 от новата Директива 2014/24/ЕС е предоставена информация относно критериите за възлагане.

ВО може да реши също да раздели критериите за ИНИО на подкритерии. Подкритериите показват конкретните фактори, които ВО взема под внимание в определен критерий. Критерият/подкритерият трябва (вж. например решение по дело C-513/99, *Concordia Bus*):

- да е свързан с предмета на офертата;
- да не предоставя на автора „неограничена свобода на избор“;
- да бъде включен в ОП или в документацията за обществената поръчка;
- да бъде измерим и да определя обхвата на всеки критерий (конкурентни спредове), включително минимална и максимална допустима стойност за ВО;
- да бъде изготвен и изразен по такъв начин, че всички участници да тълкуват критериите по еднакъв начин; и
- да отговаря на основните принципи на правото на ЕС, по-специално на принципите в договора за ЕС (равно третиране, прозрачност, недискриминация, пропорционалност).

Определянето на критериите (и подкритериите), които трябва да бъдат прилагани, трябва да се извърши с дължимата грижа на етапа на планиране, а използването им в процеса на оценка следва да бъде изпитано за редица възможни оферти и комбинации от критерии, за да се гарантира, че с тях ще се постигне желаното съотношение качество/цена. Ако съответните критерии не бъдат включени или ако погрешка бъдат включени неподходящи критерии, възможно е да не бъде избрана офертата, предлагаща най-добро съотношение качество/цена. Обикновено критериите се оценяват чрез система за оценяване или „правило за оценяване“, според което се присъждат тежести на използваните критерии.

Също така критериите и подкритериите трябва да бъдат ясно формулирани, за да бъдат разбираеми за всички оференти. Оттук например следва, че е препоръчително критериите за „качество“ да се формулират с един или повече подкритерия и също така всеки подкритерий да се формулира чрез описание на минималните и максималните нива за всеки от подкритериите. Въз основа на описанието в документацията за обществената поръчка оферентът трябва да прецени по какъв начин ще организира своята оферта, за да постигне добра оценка, а офертата трябва да бъде допълнена с документация, изясняваща по какъв начин оферентът ще осигури качеството на предлаганата услуга.

Примери за подкритерии:

услуга:

- доставка (следва да се формулира минимално и максимално ниво)
- условия на плащане (минимално и максимално ниво)

качество:

- материали (минимално и максимално ниво)
- цветове (минимално и максимално ниво)

**Примери за лоша практика — Какво да не правите**

**Примери за добра практика — Какво да правите**

<p>1. Изпълнителят на доставки трябва да предложи минимално работно време от 08:00 до 16:00 часа — описание на работното време на оферентите — дългото работно време ще получи положителна оценка (дългото работно време не се определя от ВО, например 24/7).</p> <p>2. ВО следва да посочи дните за доставка на поръчката — краткото време на доставка ще бъде оценено положително (краткото време на доставка не се определя от възлагащия орган, например максималният брой дни и предложените дни ще получат положителна тежест).</p> <p>3. ВО следва да опише дали за спешни поръчки се добавят допълнително разходи (ВО трябва да даде приблизителен брой „спешни поръчки“ годишно с цел изчисляване на разходите).</p> <p>4. ВО следва да опише срока на годност на продуктите — минималният срок на годност е 2 години от датата на производство (ВО не определя предпочитан срок на годност).</p> <p>5. Глоби по поръчката: Използването на глоби по поръчката (т.е. колкото по-висока е глобата по поръчката, която оферентът е готов да плати за забавена доставка, толкова повече точки се приписват) не се препоръчва като критерий за възлагане. Такива глоби следва просто да бъдат предвидени в условията на поръчката.</p> <p>6. Равенство между половете: ВО не може да използва половете като критерий за възлагане, например приписване на точки в поръчка за вид услуга въз основа на съотношението между жени и мъже в екипа от експерти, предложен от оферента (това е дискриминация и нарушение на принципите на Договора).</p>	<p>1. Изпълнителят на доставки трябва да предложи минимално работно време от 08:00 до 16:00 — оферентът трябва да опише <i>предложеното</i> работно време — предложено денонощно работно време (24/7) ще получи положителна оценка и тежест. (В този случай оферентът се състезава между работно време от 16 часа до работно време 24/7).</p> <p>2. Оферентът описва дните за доставка на поръчката — определени са максимум 12 дни от даване на поръчка — офертата за 4 дни ще получи положителна оценка и тежест. (В този случай оферентът се състезава между 12 и 4 дни — не се дават допълнителни точки за доставки за по-кратък от 4 дни срок). Или моделът на оценяване може да бъде описан и публикуван:</p> <p style="padding-left: 40px;">&lt;4 дни 5 точки 5-6 дни 4 точки 7-8 дни 3 точки 9-10 дни 2 точки 11 дни 1 точка &gt;12 дни 0 точки</p> <p>3. Оферентът посочва дали ще бъдат добавени допълнителни разходи за спешни поръчки. Приблизителният брой „спешни поръчки“ на година е 500. (В този случай ВО може да изчисли общите разходи годишно за спешни поръчки, които са прозрачни и ясни).</p> <p>4. Предлаганият срок на годност на продуктите трябва да бъде най-малко (минимален критерий) 2 години от датата на производство. Предложеният срок на годност от 5 години получава положителна оценка и тежест (оферентът се състезава между срок на годност от 2 и 5 години — не се дават допълнителни точки за предложен срок на годност от повече от 5 години).</p>
--	--

<p>7. Екстри: ВО не следва да използва „екстри към поръчката“ като фактор за възлагане на поръчки, например да дава допълнителни точки на оференти, които предлагат безплатни елементи към вече изисканите такива.</p> <p>8. Средна цена: Използването на ценообразуване чрез осредняване (т.е. приписване на повече точки за офертите, които са близо до средната стойност от всички получени оферти) не се позволява, тъй като не е обективен критерий, свързан с предмета на поръчката.</p> <p>9. Ниво на възлагане на подизпълнители: ВО не следва да използва нивото на „възлагане на подизпълнители“, за да ограничи използването му, като например да дава по-високи точки на оферентите, които предлагат да не използват възлагане на подизпълнители за разлика от тези, които предлагат това. ВО няма право да ограничава нивото на възлагане на подизпълнители, предлагано от оферентите. (този критерий е критерий за подбор)</p>	
--	--

### Етап на оценка на офертите и възлагане на поръчката

Този раздел описва методологията за изпълнение на етапа на оценка на офертите в рамките на процедурата за възлагане на обществена поръчка.

### Какви са различните методологии за оценка, които могат да бъдат приложени?

Използваната методология за оценка зависи от естеството и сложността на обществената поръчка. Избраната методология следва да позволява на комисията за оценка да определи по обективен и прозрачен начин коя оферта дава най-добро съотношение качество/цена, като засяга:

- степента, в която офертата отговаря на критериите за качество;
- разходите за целия жизнен цикъл;
- нивото на риска, свързано с избора на дадена оферта; и
- критериите трябва да бъдат изброени (по ред на приоритет) в документите (обикновено спецификацията) с тежестите (ако има такива) и методологията за оценяване.

Основните методи за оценка са:

#### **А. Най-ниска цена**

Методологията на най-ниската цена е полезна за прости или стандартизирани поръчки. Тя просто включва избирането на най-ниската посочена цена, която отговаря на всички условия за участие.

#### **В. ИНИО: Цена/качество — оценяване с точкова система**

Тази методология е полезна за оценяване на сравнително сложни покупки, при които критериите за качество са от сравнително важно значение. След елиминиране на офертите, които не отговарят на условията за участие, на всеки от желателните

критерии за възлагане, които не се отнасят до разходите, или критериите, свързани с качество, се присъждат точки в зависимост от нивото на съответствие. Стойностите се комбинират за всяка оферта, за да се получи обща оценка на качеството. След това офертите се класират в зависимост от съотношението на оценките на цена/качество.

### **С. ИНИО: Методология на претеглено оценяване**

Тази методология е полезна за оценяване на сложни покупки, при които критериите за възлагане са от различно значение. След елиминиране на офертите, които не отговарят на условията за участие, на всеки критерий се присъжда процентна тежест (в рамките на 100 процента). Разпределението на тежестите за всеки критерий следва да бъде посочено в документацията за обществената поръчка и след това не трябва да се променя. На цената се присъжда тежест (точки) така, както и на останалите критерии, и се сумира, за да се получи обща оценка.

### **Д. ИНИО: Методология на оценяване с точкова система**

Тази методология е полезна за оценяване на сложни покупки, при които различните фактори за качество се оценяват според система за класификация от 0 до 5. След елиминиране на офертите, които не отговарят на условията за участие, на всеки от критериите за качество се присъждат точки в зависимост от оцененото ниво на съответствие, например посредством скала от 0 (неприемливо) до 5 (изключително). Цената се оценява и се счита за част от оценката на съотношението качество/цена. Най-евтината оферта обикновено получава 100 % оценка, а останалите оференти по пропорционален начин получават по-ниски проценти в зависимост от стойността на офертите им. Точките се сумират и се прави оценка на съотношението качество/цена чрез сравняване на общите оценки, разходите за жизнения цикъл и свързаните рискове.

### **Може ли да се установява контакт с оферентите на етапа на оценяване?**

При оценяване на оферти могат да бъдат изискани пояснения от оферентите, но възлагащият орган трябва да гарантира зачитане на принципа на равно третиране и недискриминация. Най-добре е поясненията да се изискват в писмена форма чрез кореспонденция по електронна поща и те следва да се отнасят до конкретна част от офертата и да бъдат отговор на конкретно зададен въпрос. Следва да се избягва задаването на въпроси, които като цяло дават възможност на оферента да предостави каквато и да е друга информация или да промени офертата, тъй като всяка промяна би могла да направи процеса на оценка невалиден. Ако офертите съдържат очевидна аритметична грешка в цената, ВО може да се свърже с оферента, за да поясни цената на офертата.

### **По какъв начин комисията за оценка следва да вземе своето решение?**

Комисията за оценка трябва да оценява подадените оферти само въз основа на съдържащата се в тях информация и всички получени пояснения. Всяка друга информация, която е възможно членовете на комисията вече да са получили, включително личен опит, не следва да се взема под внимание.

Всеки член на комисията за оценка трябва да започне, проведе и завърши индивидуална оценка на всяка оферта. Оценките се обобщават и в комисията като цяло се постига консенсус относно точките. Възможно е членовете на Комисията не винаги да достигат до едни и същи заключения. В такива случаи комисията следва да обсъди, доколкото е възможно, индивидуалните разлики. Възникналите дискусии може да доведат до консенсус или всеки член може да запази своето независимо

мнение по дадената от него/нея стойност, което после се осреднява с останалите оценки. Доколкото тези методи водят до неприемлив резултат за някой от членовете, той/тя може по свое усмотрение да поиска това да бъде записано в окончателния доклад. Когато такива разлики са фактически обстоятелства (от математическо естество или доказателствени факти) и не могат да бъдат разрешени чрез консенсус, председателят на комисията взема решение и записва тези събития и решения.

Таблицата за оценка следва да съдържа всички коментари в подкрепа на оценката и следва да гарантира, че те са достатъчни, за да може членът да обясни дадената от него оценка (точки). Членът може да нанася бележки и в копието от офертата, докато я преглежда, но трябва да има предвид, че тези коментари може да бъдат използвани в последващи разговори или оспорвания. Всички членове следва да имат предвид и да третират всички части от оценката със знанието, че коментарите и препоръките им може да станат част от публичния архив.

Комисията за оценка следва предварително да реши дали:

- ще прави индивидуални оценки, а после ще осреднява точките; или
- ще достигне до осреднена за всеки оферент оценка като група.

При оценяване на офертите спрямо критериите за възлагане обосновката на оценката трябва да бъде установена преди членовете на комисията за оценка да започнат оценяването. Едно предложение е да се възприеме степенуван подход, както е показано в следната таблица:

РЕЗУЛТАТ	КЛАСИФИЦИРАНЕ
5	Извънреден
4	Надхвърля очакванията
3	Отговаря на очакванията
2	Под очакванията
1	Много под очакванията
0	Недопустим

След това точките за всеки оферент се добавят към общата таблица с оценките, за да се стигне до окончателния резултат и класирането. С този метод се избягва възможното пристрастие при оценяването с точкова система от един от членовете на комисията за оценка. Всички членове на комисията за оценка следва да поставят своя подпис и дата върху таблиците с резултатите. Председателят на комисията за оценка следва да потвърди, че процесът на оценяване с точкова система е записан адекватно и че взетите решения са ясно документирани, така че да могат да бъдат обяснени на оферентите.

### **Как оферентите следва да бъдат уведомени за резултата?**

Когато процесът на оценяване завърши, в съответствие с член 41 от Директива 2004/18/ЕО всички оференти трябва да бъдат уведомени за резултата. Тази информация трябва да бъде изпратена веднага, щом бъде взето решението за възлагане на поръчката, и най-малко 10 дни преди възлагането ѝ (така наречения период „на изчакване“).

Ако дадено лице поиска среща за разговор в рамките на първите два работни дни, органът трябва да предостави следната информация в такъв срок, че оферентът или заинтересованата страна да я получи най-малко три работни дни преди възлагане на поръчката. Това е известно като „ускорено информиране“ и, ако е необходимо, означава, че възлагането на поръчката трябва да бъде отложено отвъд минималния 10-дневен период.

Ускореното информиране на неуспял оферент трябва да се отнася до причината за неговия неуспех и, ако подадената от него оферта е била допустима, до характеристиките и сравнителните предимства на спечелилата оферта. Степента и видът на разкриваната информация зависят от обстоятелствата и ВО следва да се консултира с правния екип относно подходящата за разкриване информация.



## НАБОР ОТ ИНСТРУМЕНТИ № 7 – ИЗГОТВЯНЕ НА СПЕЦИФИКАЦИЯ

### Описание на набора от инструменти:

Набор в помощ на специалистите да изготвят всеобхватна висококачествена спецификация посредством редица въпроси и отговори и контролен списък.

### Правна уредба:

Членове 23 и 24 от Директива 2004/18/ЕО.

### Обичайни грешки:

Определянето на технически спецификации е област, в която се допускат много грешки, често поради липса на умения/опит в изготвянето на такива документи. Следва списък на типичните области, където се допускат грешки.

- Съществени области от работата биват пропускани в спецификацията и добавяни на по-късен етап, което води до объркване и нелоялна конкуренция.
- Незадоволителен отговор от пазара или необичайно ниски цени (или силно вариращи цени на офертите) често може да се дължат на лоши спецификации (макар че това също може да се дължи на необичайни пазарни условия). Всяка страна трябва да знае и да разбира това, което се изисква (*consensus ad idem*).
- Поръчки за допълнително строителство/услуги/доставки, произтичащи от основната поръчка, които би трябвало да са предвидени.
- Предполагаема изключителна спешност, породена от „непредвидими“ събития, макар че всъщност се дължи на нереалистична програма и/или лошо планиране.
- Нарушения на изискванията за равно третиране, недискриминация и прозрачност (особено специфициране на имена на конкретни продукти или ограничителни спецификации).
- Незаконни, неправилни или неадекватни разпоредби (това е особено валидно в случая на критерии за подбор и възлагане и благоприятстване на местни изпълнители).
- Спецификации, които не съдържат оферта и график, или критерии за подбор и възлагане.

### Въпроси и отговори

#### Какво е спецификация и кога, как и кой я изготвя?

Спецификацията е ключовият документ от обществената поръчка, който излага потребностите, които поръчката трябва да удовлетвори. Тя формира основата за избор на успешния оферент и става неразделна част от поръчката, като определя това, което успешният оферент трябва да изпълни. Следователно нейният окончателен преглед и одобрение е ключов, решаващ момент в процедурата за възлагане на обществена поръчка и е важно извършващите го лица да притежават необходимите знания, право и опит. Одобрението на спецификацията обикновено е ключов етап в процеса на преглед на междинни оценки (точки). Целта на спецификацията е да представи на бъдещите изпълнители на доставки ясно, точно и пълно описание на потребностите на ВО и по този начин да им позволи да предложат решение за удовлетворяване на тези потребности.

В зависимост от своята сложност спецификацията може да бъде изготвена от индивидуален екип в рамките на организацията на ВО, или от външни консултанти. С изключение на най-простите случаи лицата, изготвящи спецификацията, ще трябва да извличат информация заедно от редица заинтересовани страни и източници, включително от примери на предишни спецификации за сходни покупки.

За прости обществени поръчки спецификацията се изготвя преди публикуване на обявлението за поръчката (ОВ на ЕС). За по-сложни обществени поръчки спецификацията се разработва въз основа на декларацията за икономическите изисквания, допълнена при подготовка на икономическия аргумент. В извънредни случаи на процедура на договаряне или състезателен диалог тя може да бъде създадена в хода на развитието на проекта.

Обикновено спецификациите преминават през процес на прецизиране. Високите изисквания постоянно се прецизират до ниво, на което съдържат подробностите, необходими на изпълнителите на доставки, за да разберат какво се изисква и да разработят подходящо решение. Изискването може да бъде прецизирано в консултация с доставчици като част от пазарно проучване, или след етапа на подбор на изпълнители на доставки. Това може да бъде особено полезно при обмисляне на иновативни решения. Към този процес трябва да се подхожда с внимание и почтеност, за да се поддържа равно третиране между потенциални доставчици и да се избегнат обвинения в пристрастие. Спецификацията следва да не съдържа език, който предполага частно решение или конкретни продукти. Винаги използвайте израза „или еквивалентно(и)“.

Спецификацията съдържа също и съпровождащ материал в помощ на изпълнителите на доставки да разберат изискването в контекста, както и предоставя помощни материали. Обемът на съпровождащия материал може да е значителен, а практическите дейности по неговото копиране и издаване за всички бъдещи изпълнители на доставки могат да бъдат сложни. За много сложни обществени поръчки съпровождащият материал може да бъде предоставен на отделен компакт диск или да бъде предоставен за физически достъп в „зала за данни“.

Спецификацията трябва да бъде финализирана преди да бъде предоставена на изпълнителите на доставки с покана за представяне на оферти. Обмислете кой е най-подходящият служител за извършване на преглед на спецификацията, за да гарантирате, че прегледът ще бъде цялостен и точен, както и кой следва да извършва оценяването на получените отговори.

Виж също [раздел 2.4](#)

### **Изискванията са изложени в член 23 и приложение VI от Директива 2004/18/ЕО**

Те включват следното:

- Техническите спецификации следва да бъдат изложени в документацията за обществената поръчка.
- Техническите спецификации трябва да бъдат достатъчно точни, за да позволят на оферентите да определят предмета на поръчката и на възлагащите органи — да възложат поръчката;

- Техническите спецификации предоставят възможности за равен достъп на оферентите за участие в процедурата и не създават неоснователни пречки пред отварянето на обществените поръчки за конкуренцията.
- Спецификацията се формулира или чрез позоваване на национални стандарти, европейски стандарти, европейски технически одобрения, международни стандарти или други технически справочни системи, установени от европейските организации за стандартизация или на националните стандарти, националните технически одобрения или националните технически спецификации, отнасящи се до проектирането, метода на изчисление и изпълнение на строителството, както и употребата на стоките. При всяко позоваване се добавят думите „или еквивалентно(и)“.
- Техническата спецификация може да налага и функционални изисквания, например характеристики, свързани с околната среда.
- ВО трябва да приеме оферта, която по удовлетворителен за ВО начин доказва, че офертата отговаря на спецификациите, функционалните изисквания или изискванията за екомаркировка или стандартите, посочени в документацията за обществената поръчка. Подходящо средство за доказване може да бъде техническо досие от производителя или протокол от изпитване, издаден от признат орган.
- Техническите спецификации не се позовават на конкретна изработка или източник, или на специфичен процес, нито на марки, патенти, типове или конкретен произход или производство, които имат ефекта на благоприятстване или на елиминиране на определени предприятия или определени продукти.
- Такова позоваване се позволява само по изключение, когато не е възможно достатъчно точно и разбираемо описание на предмета на поръчката; тази връзка е придружена с думите „или еквивалентно(и)“. ВО трябва да обоснове причините за използване на марките, патентите и др. в техническите спецификации.
- Спецификациите трябва да бъдат определени така, че да вземат под внимание критериите за достъпност за хора с увреждания или принципа на проектиране за всички ползватели.
- Дефинициите за спецификациите и стандартите са изложени в приложение VI от Директива 2004/18/ЕО.

### **Какви са различните видове спецификации?**

Има три вида спецификации (понякога познати с различни наименования): Принос, продукт и резултат.

- Спецификацията, основана на **приноса** (наричана понякога техническа спецификация), представлява редица указания за извършване на дадена работа. Като цяло тези спецификации вече не се употребяват широко (освен при базови обществени поръчки), понеже не са гъвкави, често не отразяват СКЦ и не позволяват разработването на иновации от оферента. Всички добавяни екстри на по-късен етап обикновено се таксуват на по-висока цена. Обикновено те се използват единствено с оценка въз основа на най-ниската цена.

- Спецификацията, основана на **продукта**, е фокусирана върху желаните продукти от дадена услуга от икономическа гледна точка, отколкото върху подробна спецификация за начина на предоставяне на услугата; това предоставя на доставчиците поле за действие да предложат иновативни решения, за които екипът по обществената поръчка е възможно да не е имал идея.
- Изготвената на основаната на **резултата** спецификация може да е най-лесна за изготвяне от всички, но оценяването (и наблюдението) ѝ е най-трудно. Тя е по-скоро изложение на ползите, които трябва да бъдат постигнати, отколкото на приноса или доставеното от изпълнителя.

Последните два вида обикновено са подкрепени с декларацията(ите) на оферента за методите, които трябва да бъдат представени с офертата, и в които е посочен начинът, по който оферентът предлага да отговори на изискванията на спецификацията. Всеки оферент би могъл да предложи нещо различно, затова комисията за оценка трябва да може да оцени тези алтернативи.

### **По какъв начин офертите ще бъдат оценявани, за да се установи съответствие със спецификацията?**

Стратегията за оценка излага подхода към оценката, а таблицата за оценка описва по какъв начин ще бъде извършен процесът. Планът за оценка и моделът на оценка следва да бъдат разработени успоредно със спецификацията, за да се гарантира, че:

- цялата необходима за оценката информация е поискана от изпълнителите на доставки;
- изискванията и исканията за информация в спецификацията са обхванати от оценката; и
- отговорите от изпълнителите на доставки ще бъдат предоставени във форма, която отговаря на модела на оценка.

### **Допускат ли се оферти с варианти?**

Съгласно член 24 от Директива 2004/18/ЕО на ВО се разрешава (по избор) да включат в своята документация възможността за оферти с варианти, когато възлагането на поръчката е въз основа на ИНИО. Възможността за варианти е включена тогава, когато ВО е изготвил спецификация, но счита, че е възможно да има по-добро и по-ефективно съотношение качество/цена или иновативен начин за изпълнение на проекта, за който може да не е съвсем наясно. Вариантите са свързани с различния начин, по който могат да се попълнят отговорите на поканата за представяне на оферта. Директивата допуска оферти с варианти при контролирани обстоятелства, но ако оферент подаде оферта с вариант, критериите и планът за оценка трябва да бъдат готови и с тях да може да се извърши оценяването ѝ.

В документацията за обществена поръчка (и обявленията) трябва ясно да се посочва дали се допускат оферти с варианти. Ако се допускат оферти с варианти, ВО следва да гарантира следното:

- **Планиране** – Възможността за оферти с варианти следва да бъде разгледана на етапа на планиране на обществената поръчка. Чрез изследване на пазара следва да се установи дали има възможност проектът на спецификацията да бъде изготвен от изпълнител по различни от предвижданите методи. Ако е възможно, а ВО е готов да приеме това, то спецификацията следва да се изготви по съответния ред.

- **Спецификация** – ВО може да отправя покана за оферти с варианти единствено в случай на спецификации, основани на продукт и резултат.
- **Критерии и методология на възлагане** – Критериите за възлагане трябва да бъдат изготвени по такъв начин, че посредством едни и същи критерии да могат да бъдат оценявани както „отговарящи на изискванията“ оферти, така и оферти „с варианти“. От ключово значение е критериите за възлагане да бъдат цялостно проверени на етапа на планиране на обществената поръчка. Това, което може да се случи и се случва, е, критериите за възлагане да не са достатъчно стабилни, за да позволят справедлива, открита и прозрачна оценка; въпреки това критериите за възлагане не могат да бъдат изготвяни наново, след като са били определени на етапа на планиране и публикувани. В извънредни случаи това може да доведе до необходимост от прекратяване и възобновяване на процедурата за възлагане на обществена поръчка.

#### **Изисквания, посочени в член 24 от Директива 2004/18/ЕО**

- Използването на оферти с варианти налага критерият за възлагане да бъде икономически най-изгодната оферта.
- ВО посочва в документацията за обществената поръчка дали разрешава варианти.
- Ако представянето на вариантите е разрешено, ВО съставя списък с минимални изисквания, на които вариантът трябва да отговаря.
- Под внимание ще се вземат единствено вариантите, които отговарят на минималните изисквания.

## Контролен списък за спецификацията

Спецификацията трябва да отговаря на следното:

- икономическия аргумент
- публикуваните в ОВ на ЕС обявления
- стратегиите за възлагане на обществена поръчка и сключването на договора
- методологията на оценяване

Като цяло спецификацията:

- подкрепя ли стандартизацията и рационализацията на доставките/услугите?
- ограничава ли конкуренцията?
- позволява ли на изпълнителя да вземе бързо решение за това дали да представи оферта?
- служи ли като бариера пред алтернативни продукти/нови/напреднали технологии?
- насърчава ли иновациите?
- вписва ли се в стандартните спецификации, използвани в организацията?
- включва ли елементи, които следва да бъдат обхванати по-добре другаде, чрез друга поръчка?
- отразява ли организационните приоритети, например местната стратегия за МСП?
- позволява ли представяне на оферти от консорциуми?
- установява ли пътя на обществената поръчка?
- включва ли разпоредби за предимства при неблагоприятни обстоятелства, стимулиращи изпълнението?
- обхваща ли поверителността и защитата на данните?
- представя ли реалистична програма за възлагането на поръчката и изпълнението ѝ?
- определя ли начална и крайна дата/срока на договора и възможни удължения?
- дава ли сигурност за обемите (или те са групирани)?
- позволява ли възлагане на подизпълнител?
- разполага ли с механизъм за контрол на версиите?

Спецификацията:

- еднаква ли е за еднакви или сходни изисквания?
- ясна, изчерпателна, надеждна ли е и коригирана ли е за грешки?
- лесна ли е за включване в поръчката?
- защитена ли е срещу оспорване?
- не изисква ли неадекватна информация?

ВО:

- консултирал ли се е с ключови партньори, заинтересовани страни от сектора, заинтересовани по закон страни, местни общности, трети сектори и профсъюзи?
- определил ли е потребностите на ползвателите, включително местните потребности?

- преценил ли е по какъв начин в доставката ще бъдат включени иновации?
- проучил ли е пазара — може ли той да достави вероятната цена и да се впише в графиците?
- обмислил ли е алтернативни механизми на доставка?
- извършил ли е оценка на риска и разпределил ли е правилно рисковете?
- взел ли е предвид въздействието на евентуален неуспех на изпълнителя на доставки?
- определил ли е в какво ще се състои поръчката и дали тя ще удовлетвори потребностите на потребителите?
- отразил ли е консултациите с пазара и заинтересованите страни, и корпоративните приоритети в пакета на поръчката?
- определил ли е обхвата и вида на изискваните стоки/слуги/строителство?
- определил ли е критериите за подбор и възлагане, включително тежести, механизъм на оценяване с точкова система и методология (и документирал ли ги е)?
- гарантирал ли е, че критериите за възлагане са ясни за всички?
- правил ли е „изпитвания“, за да тества критериите за подбор и възлагане?
- обмислил ли е сътрудничество с други възложители?
- гарантирал ли е, че са направени или ще бъдат направени декларации за интерес/конфликт на интереси (особено от консултанти и членове на комисията за оценка)?
- обмислил и определил ли е задължителни/желателни елементи от спецификацията?
- обхванал ли е въпросите от областта на обществената отговорност?
- обмислил ли е разделяне на обособени позиции?
- гарантирал ли е, че е налично финансиране?
- съставил ли е план за комуникации?
- създал ли е договорености за „замразяване“ на спецификацията (и бюджета) в подходящ момент?

Преглед на текущата спецификация:

- Определени ли са точно изискваните продукти/резултати?
- Определени ли са точно изискванията на потребителя?
- Налице ли са разпоредби за използване в бъдещи спецификации?

## НАБОР ОТ ИНСТРУМЕНТИ № 8 — ИЗМЕНЕНИЕ НА ПОРЪЧКИТЕ

### **Описание на набора от инструменти:**

Този набор от инструменти описва въпросите, възникващи в случаите, когато поръчката може да бъде изменена, или допълнителното строителство/услуги/доставки може директно да бъде възложено на съществуващ изпълнител, във формат на въпроси и отговори, и дава примери за добра практика на най-добър начин за избягване на тази ситуация чрез по-добро планиране и проверки или чрез провеждане на състезателна процедура за възлагане на нова поръчка за допълнителни изисквания.

### **Правна уредба:**

Членове 30 и 31 (член 61 относно допълнително строителство на концесия) от Директива 2004/18/ЕО

### **Обичайни грешки:**

ВО погрешно считат, че необходимите по време на етапа на изпълнение промени могат просто да бъдат уредени или чрез изменение на съществуващия договор, или чрез сключване на договор за допълнително строителство или услуги с вече ангажиран изпълнител, който изпълнява поръчката, при условие че тези промени не надвишават стойността на поръчката с повече от 50 %.

### **Добра практика:**

Общият принцип е, че по време на етапа на изпълнение на поръчката ВО не може да изменя основните ѝ условия. Всяко такова изменение трябва да се счита за еквивалентно на сключване на нов договор, за което по принцип е необходима нова процедура. Изменението на поръчка или поръчка за допълнително строителство или услуги може да се отнася до: промени в предмета или естеството на поръчката; цената; срока; или обема работа. Поръчки (или изменения в поръчките) за допълнително строителство или услуги могат да се възлагат директно (т.е. без предварителното публикуване на обявление) само ако са спазени кумулативните условия, определени в член 31, параграф 4, буква а) от Директива 2004/18/ЕО. Основният принцип е, че всички изменения, с които поръчката се променя от гледна точка на стойност, програма или обхват (обем, предмет или естество) до степен, в която е възможно да се окаже, че са променили резултата от първоначалната покана за представяне на оферти, следва да се считат за „съществени“ и следователно да бъдат включени в нова покана за представяне на предложения за допълнително строителство/услуги/доставки.

Допълнителното строителство или услуги могат да бъдат допустими само при възникване на непредвидени обстоятелства. Непредвидените обстоятелства трябва да бъдат тълкувани много ограничително

Редица **действия** по време на цикъла по възлагане обществени поръчки могат да спомогнат за избягване на риска от изменения или поръчки за допълнително строителство или услуги. Възможно е не всяко от тези действия да е приложимо към всеки случай. ВО следва да прецени всяко действие и да реши кое от тях е приложимо:



- преглед на междинните точки за оценка на това дали са извършени всички проучвания и изследвания, необходими преди стартиране на поръчката.
- замразяване на спецификацията и бюджета на етапа на планиране на обществената поръчка.
- гарантиране, че първоначалната поръчка предвижда незадължително допълнително строителство, услуги или доставки и че включва представяне на на приложими цени на етапа на процедурата за възлагане на обществена поръчка;
- използването на стандартни *pro forma* договори, което включва клаузи за контролиране на измененията и годишно регулиране на цените;
- формални процедури, които налагат документиране и одобряване на изменения на равнището на висшето ръководство на ВО и/или комисията за оценка.

При поръчка за строителство например, един полагащ дължимата грижа ВО следва да извърши геотехнически проучвания, за да определи предварително теренните условия или отговорността за риска следва да бъде възложена на изпълнителя, но предвиждайки подходящ срок, в който оферентите да направят собствени проучвания, за да определят съответно размера и цената на риска. Един полагащ дължимата грижа ВО следва да получи всички свързани разрешения, одобрения за строеж и лицензи преди започване на строителството и те не следва/не може да се използват като „непредвидени обстоятелства“ за оправдаване на прякото възлагане на допълнително строителство.

Най-добрият начин за избягване на съществени изменения по време на етапа на изпълнението е чрез по-прилежно планиране, включително извършване на всички необходими проучвания преди възлагане на поръчката, избор на подходяща процедура и използване на форма на договор с подходящи цени, стимули и прехвърляне на риск. Плановете за действие в извънредни ситуации следва да предвиждат възможността за необходимост от допълнително строителство/услуги/доставки и следва да има готовност за стартиране на нова състезателна процедура за тези „екстри“, ако е необходимо.

## Въпроси и отговори

### **В.1. Кога може ВО да възложи поръчка за допълнително строителство или услуги директно по време на етапа на изпълнение?**

О.1. В член 31 от Директива 2004/18/ЕО са определени обстоятелствата, при които ВО може да използва процедурата на договаряне без публикуване на ОП, за да възложи директно допълнителното строителство/услуги/доставки. Трябва да бъдат спазени следните условия (член 31, параграф 4)

- а) За допълнително строителство или допълнителни услуги, невключени в първоначално разглеждания проект или в първоначалната поръчка, но които поради непредвидени обстоятелства са станали необходими за изпълнението на строителството или услугите, описани в нея, при условие че са възложени на същия икономически оператор, който извършва това строителство или услуги:
  - когато допълнителното строителство или допълнителните услуги не могат технически или икономически да се отделят от първоначалната поръчка без значителни затруднения за възлагащите органи;

- когато това строителство или тези услуги, въпреки че могат да се отделят от първоначалната поръчка, са строго необходими за нейното изпълнение.

Въпреки това съвкупната стойност на поръчките, възложени за допълнително строителство/услуги/доставки, не може да надхвърля 50 % от стойността на първоначалната поръчка;

Всички тези кумулативни условия (т.е. i) „непредвидени“, ii) „неотделими или, ако са отделими, са „строго необходими“ и iii) не повече от 50 % от стойността на оригиналната поръчка) трябва да бъдат изпълнени, за да оправдаят директното възлагане на допълнителното строителство или услуги. Изключенията, предоставени от Директива 2004/18/ЕО, трябва да бъдат тълкувани строго.

- б) За ново строителство или нови услуги, които се състоят в повторение на сходно строителство или сходни услуги, възложени на икономическия оператор, на когото същите ВО са възложили първоначалната поръчка, при условие че това строителство или услуги съответстват на основния проект, в изпълнение на който посредством открита или ограничена процедура е възложена първоначалната поръчка. Възможността за използване на тази процедура се посочва още при обявяване на първата поръчка и общата прогнозна стойност на последващото строителство или услуги се взема предвид от ВО при изчисляване прогнозната стойност на поръчката. Тази процедура може да се използва само за срок от три години след сключване на първоначалния договор.

Всеки ВО, който желае да използва член 31, следва да се увери, че конкретните обстоятелства отговарят на посочените в директивата.

## **В.2. Възможно ли е да се предвидят условия за бъдещи изменения в документацията за обществена поръчка?**

О.2. Възлагащият орган може изрично да предвиди в документацията за обществената поръчка възможността за внасяне на бъдещи изменения в условията на първоначалната поръчка. Клаузата, която предвижда такава възможност, трябва да бъде изготвена по ясен, прецизен и недвусмислен начин, като се посочва обхватът и естеството на възможните изменения, и условията, при които може да се използва тази клауза. Клаузите, които са неясни, неточни или позволяват на възлагащите органи при желание да въвеждат изменения, са невалидни.

## **В.3. Кога поръчката може да бъде изменена, без внасяне на съществени промени, и как се прави това на практика?**

О.3. По принцип обществена поръчка не може да бъде изменена, освен ако това не е позволено от Директива 2004/18/ЕО или от съответната съдебна практика.

Като изключим горепосочените ситуации (т.е. допълнително строителство или услуги, или клауза за адекватно преразглеждане), Директива 2004/18/ЕО и съществуващата съдебна практика забраняват внасянето на съществени промени в договорите без нова процедура за обществена поръчка. Възможността за внасяне на промени след

подписване на договора е ограничена по същия начин, по който и в периода от ОП до възлагането. Напълно възможно е внасяните след подписване на договора промени да бъдат счестени за опити за заобикаляне на Директива 2004/18/ЕО. Следва да се вземат предвид следните насоки:

- Принципите на равно третиране и прозрачност са валидни през целия период на поръчката (отначало докрай);
- ВО е обвързан от разпоредбите, съдържащи се в документацията за обществената поръчка;
- За съществени промени, свързани с поръчката, ще е необходима нова състезателна процедура;
- ВО може да внася промени след подписване на договора, но едва след като е поискал съвет за правните последици.

Ключовият въпрос става „какво представлява „съществена“ промяна?“

#### **В.4. Кои са трите проверки, които определят промените като съществени?**

О.4. Промяната на поръчката е съществена, ако премине една или повече от следните проверки:

- Промяната би оказала въздействие върху този, на който ВО би възложил първоначалната поръчка. Ако по време на периода на поръчката бъдат внесени промени, които биха насърчили за участие други оференти, или за ВО е било възможно да приеме друга оферта, тогава промените трябва да се считат за съществени и не се допускат;
- Промяната значително разширява количествено и качествено поръчката, включвайки елементи, които не са предвидени към момента на процедурата за възлагане на обществена поръчка;
- Промените накланят икономическия баланс в полза на частната страна по начин, който не е предвиден в първоначалните условия.

При което и да е от горепосочените обстоятелства промените са значителни и се забраняват. Вече съществува натрупана значителна съдебна практика по този въпрос, за която ВО следва да знае и в случай на съмнения да се консултира с нея.

Горепосочената съдебна практика е основана на принципите на равно третиране, недискриминация и прозрачност. Директива 2014/24/ЕС кодифицира правилата относно измененията, включително понятието за съществени изменения.

#### **В.5. Какво са „непредвидени обстоятелства“?**

О.5. Непредвидените обстоятелства са такива, които ВО не би могъл разумно да предвиди още отначало и тези обстоятелства не се дължат на действията на ВО, като например лошо планиране (вж. решения по дела Т-540/10 и Т-235/11, *Испания/Комисия*). Този тест следва да се прилага стриктно. Непредвидените обстоятелства следва да се оценяват на база отделен случай, но може да включват (неизчерпателен списък) следните:

- нов закон/регламенти (в зависимост от случая)
- стачка

#### **В.6. Кога е приложим критерият „50 %“?**

0.6. Член 31 от Директива 2004/18/ЕО обхваща конкретна ситуация при използването на процедурата на договаряне без публикуване на ОП, с други думи — пряко договаряне. Таванът от 50 % от първоначалната сума е включен в директивата като уговорка. ВО може да прибегне до опцията от 50 % само при възникване на непредвидени обстоятелства, които са добре документирани, и е дадена обосновка за причината, поради която не е възможно организиране на нова процедура. Задължение на ВО е да докаже непредвидените обстоятелства и че те не могат да бъдат обяснени с действия на ВО.

### **В.7. Вариантите за допълнения в рамките на поръчката ли са най-добрият начин за справяне с това?**

0.7. Един начин за избягване на допълнителни елементи в поръчката е те да са планирани отначало като незадължително допълнително строителство/услуги/доставки. Директивата позволява включване на варианти като част от поръчката, но те трябва да са ясно упоменати, изчислени, с определена цена и оценени като част от първоначално предложената поръчка. Вариант е правото на ВО да закупува допълнителни стоки, строителство или услуги. Вариант може да бъде както правото на закупуване на друго или повече строителство/услуги/доставки, така и правото на удължаване на текущата поръчка. Вариантът трябва да бъде ясно описан в документацията за обществената поръчка. Оферентите трябва да определят цена за варианта, която се изчислява в общия обем в процеса по възлагане на поръчката. Ако вариантът не включва промяна, изменения могат да се внасят само ако не са съществени. Също така ВО следва в такъв случай отново да направи справка с член 31 от Директива 2004/18/ЕО и да провери приложимостта му. Следователно директивата позволява промени, ако те са обхванати от вариант, който позволява такава промяна, и за него е определена подходяща цена. Когато промяната в първоначалната поръчка е класифицирана като съществена, трябва да бъде стартирана процедура за нова поръчка. Най-добрата практика е да се използват варианти за гарантиране на допълнителни поръчки. Вариантите трябва да бъдат включени в общата стойност на поръчката.

### **В.8. По какъв начин следва да бъдат одобрявани и документирани измененията?**

0.8. Методологията за одобряване и документирание на изменения следва да бъде изложена както във вътрешните процедури на ВО, така и в самите поръчки. Поръчките следва да включват разпоредба за изменения (промени), като тези клаузи следва да обясняват по какъв начин ще функционира системата на измененията. Обикновено те могат да бъдат предлагани/одобрявани от лицето, определено за управление на поръчката. При поръчка за строителство това би бил архитектът или инженерът, който разпорежда внасянето на промяната в стандартен формуляр, който се преглежда от оценител. Поръчката следва да включва разпоредба, според която изпълнителят има възможността да оспорва стойността на промяната. Следва да са налице подобни механизми за контрол и за поръчките за услуги. Добра практика е всички изменения, които водят до допълнителни разходи над определени прагове, да изискват одобрение на равнището на висшето управление в рамките на ВО.

## НАБОР ОТ ИНСТРУМЕНТИ № 9 — КОНТРОЛЕН СПИСЪК ЗА СЪОТВЕТСТВИЕ

### Описание на набора от инструменти:

Следва окончателен контролен списък на ключовите елементи, които често се проверяват *ex-post*, за да се установи дали обществената поръчка отговаря на минималните задължения.

### Контролен списък

#### Етап на планиране

- 1) Следва ли поръчката да е била обявена в ОВ на ЕС, но това да не е така?
- 2) Разделена ли е поръчката по изкуствен начин, за да се избегне изискването за публикуване на ОП в ОВ на ЕС?
- 3) Определена ли е стойността на поръчката като по-ниска спрямо реалната цена на поръчката, било то умишлено или неумишлено, по-специално когато бюджетната цена е малко под прага в директивата, но реалната цена на поръчката е над него?
- 4) Ако поръчката е възложена директно от ВО без обявяване, например поръчка за услуги съгласно приложение II Б към Директива 2004/18/ЕО (за процедурата не е задължително да има списък на услугите), проверете за наличие на трансграничен интерес, т.е. възможно ли е икономически оператори от други държави членки да имат интерес да представят оферти?
- 5) За поръчки под прага има ли елементи, които да оправдават нарушаването на националното законодателство в областта на обществените поръчки?
- 6) Ако поръчката е възложена чрез процедурата на договаряне без предварително обявяване, може ли да бъде обоснован един от допустимите случаи (член 31 от Директива 2004/18/ЕО)?
- 7) Ако поръчката е възложена чрез процедурата на договаряне с предварително обявяване или е използвана процедура на състезателен диалог, изпълнени ли са съответните условия (член 30 от Директива 2004/18/ЕО) за използването на тези процедури?
- 8) Използвани ли са „изключения“ или разпоредби за „спешност“, които не се дължат на непредвидими фактори извън контрола на ВО, за да се избегне обявяването, да се ограничи конкуренцията и/или да се ускорят процедури,?
- 9) Ако е използвана процедурата на състезателен диалог, съществува ли валидна обосновка (член 29 от Директива 2004/18/ЕО) за сложност поради техническата или правната и/или финансовата рамка на проекта?
- 10) Създадена ли е комисия за оценка на подходящ етап от процеса и разрешила ли е тя или висшето ръководство на ВО ключовите стъпки в поръчката?
- 11) Подходящ ли е бил за предмета на поръчката съставът на комисията за оценка и подписали ли са всички членове декларация за конфликт на интереси?
- 12) Отразява ли пакетът на поръчката консултациите с пазара и заинтересованите страни, и корпоративните приоритети на организацията, както и гарантира ли действителна конкуренция?

### **Етап на обявяване и представяне на оферти**

- 13) Спазени ли са минималните срокове, посочени в Директива 2004/18/ЕО (в зависимост от това дали е публикувано ОПИ)?
- 14) Включени ли са в ОП всички задължителни елементи (приложение VII А към Директива 2004/18/ЕО)?
- 15) Посочено ли е в ОП използването на финансиране с безвъзмездна финансова помощ от ЕС (имайте предвид, че това не е задължително, но е добра практика за подпомагани с безвъзмездна помощ от ЕС проекти)?
- 16) Съдържат ли ОП или свързаните с него описателни документи ясно указание за критериите, които трябва да се използват за подбор на способни оференти, и за оценка на най-добрата оферта?
- 17) Ако поръчката трябва да бъде възложена на икономически най-изгодната оферта (ИНИО), изброени ли са в ОП или в свързан описателен документ тежестите на критериите за възлагане, или, ако това не е било възможно, изброени ли са критериите в низходящ ред по важност?
- 18) Когато е приложимо и възможно, в техническите спецификации взети ли са под внимание критериите за достъпност за ползватели с увреждания (член 23, параграф 1 от Директива 2004/18/ЕО)?
- 19) Дават ли техническите спецификации равен достъп до участие за всички оференти, без да създават неоснователни пречки пред конкуренцията (член 23 от Директива 2004/18/ЕО), избягвайте напр. определяне на национални стандарти, без да признавате възможността за „еквивалентни“ стандарти?
- 20) Позволен ли са варианти и посочва ли се това в ОП?
- 21) Използвани ли са критерии за ИНИО и посочва ли се това в ОП?
- 22) За ограничени процедури избрани и поканени ли са в писмен вид и в един и същ момент (член 44, параграф 3 от Директива 2004/18/ЕО) най-малко пет дружества (три за състезателен диалог и договаряне при обявяване) да представят оферти, да преговарят или да вземат участие в диалога?
- 23) Отговорено ли е на запитванията за информация от оференти при равно третиране на всички оференти и в сроковете, определени в Директива 2004/18/ЕО (в рамките на шест дни след получаване на запитването и най-малко шест дни преди последната дата за получаване на оферти)?
- 24) При отваряне на офертите отворени ли са едновременно всички оферти и записани ли са правилно в присъствието най-малко на двама служители от комисията за оценка, и отхвърлени ли са оферти, получени след датата/часа на закриване?

### **Етап на подбор**

- 25) В случай на ограничена процедура, процедура на договаряне с предварително публикуване или процедура на състезателен диалог, ако броят участници, които трябва да бъдат поканени след предварителния отбор, е било необходимо да бъде ограничен, посочени ли са в ОП или свързаните с него описателни документи критериите за предварителен подбор и посочени ли са минималният и максималният брой участници за предварителен подбор?

- 26) Използваните критерии за подбор на кандидатите, способни да изпълнят поръчката, били ли са ограничени до тези, позволени от директивата, напр. лично положение, финансови възможности, технически възможности, подходящ опит, експертни знания и компетентност?
- 27) Приложените критерии били ли са единствените изложени в указанията за оферентите и в ОП?
- 28) Приложени ли са критериите за подбор справедливо и еднакво спрямо кандидатите?
- 29) Ако някои кандидати са отхвърлени на етапа на подбор, били ли са валидни причините за отхвърлянето?

### **Етап на възлагане**

- 30) Извършила ли е комисията за оценка недискриминационна процедура за оценка по методологията, описана в ОП, или свързаните с него описателни документи, преди да възложи поръчката?
- 31) Използваните за оценяване на офертите и критерии за възлагане и свързаните тежести, били ли са единствено тези, изложени в указанията за оферентите и в ОП?
- 32) Ако е използвана ограничена процедура, процедура на договаряне или процедура на състезателен диалог, някои от използваните на етапа преди подбора критерии използвани ли са отново на етапа на оценка?
- 33) Ако поръчката е възложена въз основа на ИНИО, критериите за възлагане свързани ли са с предмета на поръчката (напр. качество, цена, технически предимства, естетически и функционални характеристики или характеристики, свързани с опазване на околната среда, текущи разходи, рентабилност, сервизно обслужване, дата на доставка), а не със възможностите на наддаващите?
- 34) Ако някои от офертите са отхвърлени поради това, че са „дали необичайно ниска цена“, спазени ли са условията за това, а именно, ВО да е изискал в писмена форма подробности за съставните елементи на офертата (член 55 от Директива 2004/18/ЕО), които счита за подходящи за оправдаване на необичайно ниската цена на офертата?
- 35) Документирани ли са ясно всички ключови решения относно поръчката и по-специално съществува ли изчерпателен доклад от оценяването, подписан от всички членове на комисията за оценка?
- 36) Възложена ли е наистина поръчката на оферента, избран от комисията за оценка?
- 37) Публикуван ли е в ОВ на ЕС резултатът от възлагане на поръчката в рамките на 48 часа от датата на подписването ѝ?
- 38) Уведомени ли са неспечелилите оференти с правилната информация, в съответните срокове и приложен ли е „период на изчакване“ преди подписване на договора?
- 39) Подал ли е оферент жалба или обжалване пред ВО или друг съответен орган и имало ли е причина за тази жалба?

### **Етап на изпълнение**

- 40) Ако е възложено допълнително строителство/услуги/доставки без състезателна процедура, приложими ли са били всички съответни условия (член 31, параграф 4 от Директива 2004/18/ЕО): i) „непредвидени“ от ВО; ii) „неотделими“ или, ако са отделими, „строго необходими“; и iii) допълнителна стойност, непревишаваща 50 % от оригиналната стойност на поръчката?
- 41) Ако е възложено допълнително строителство/услуги/доставки чрез договаряне без обявяване, стойността на поръчките за допълнителното строителство или услуги би ли довела кумулативната стойност на оригиналната поръчка и поръчките за допълнително строителство до превишаване на съответния праг в директивата?
- 42) Въведено ли е намаление в обхвата на проекта или променени ли са договорените графици по начин, който е поставил под въпрос първоначалното решение за възлагане на поръчката на изпълнителя?



## НАБОР ОТ ИНСТРУМЕНТИ № 10 — ПОЛЕЗНИ ВРЪЗКИ

Уебсайтът на ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“ е основният източник на информация по въпросите от областта на обществените поръчки в ЕС:

[http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/index_en.htm)

Текущи правила, прагове и насоки

[http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules/current/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules/current/index_en.htm)

Обяснителна бележка — Рамкови споразумения:

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-framework\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-framework_en.pdf)

Стандартни формуляри, използвани при възлагане на европейски обществени поръчки, могат да бъдат получени онлайн посредством eNotices.

<http://simap.europa.eu/enotices/changeLanguage.do?language=bg>

Уебсайтът на SIMAP съдържа много полезни източници за обществени поръчки, включително образци за публикации и ключови документи:

<http://simap.ted.europa.eu/>

Обяснения и кодове от Общ терминологичен речник, свързан с обществени поръчки (CPV) могат да бъдат намерени тук:

<http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/>

Правни текстове:

<http://eur-lex.europa.eu/>

Директива 2004/18/EO:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0018&qid=1439004012059&from=EN>

Директива 2014/24/EC:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=BG>

<http://uk.practicallaw.com/6-422-3174>

<http://gettingthedealthrough.com/books/33/public-procurement/>

Регионална политика и връзки към обществени поръчки:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/](http://ec.europa.eu/regional_policy/)

Регламент (ЕС) № 1303/2013

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/bg/information/legislation/regulations/](http://ec.europa.eu/regional_policy/bg/information/legislation/regulations/)

<http://europeanfundingnetwork.eu/policy/procurement>

<http://admin.interact->

[eu.net/downloads/1909/Public\\_procurement\\_in\\_IPA\\_cross\\_border\\_cooperation\\_programmes\\_with\\_EU\\_Member\\_States\\_in\\_shared\\_management.pdf](http://eu.net/downloads/1909/Public_procurement_in_IPA_cross_border_cooperation_programmes_with_EU_Member_States_in_shared_management.pdf)

Устойчиви обществени поръчки и околна среда:

[http://ec.europa.eu/environment/gpp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm)

[http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying\\_handbook\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm)

<http://ec.europa.eu/environment/eia/home.htm>

<http://ec.europa.eu/environment/newprg/>  
<http://www.iclei-europe.org/topics/sustainable-procurement>  
<http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/116601/0053331.pdf>

Иновации в обществените поръчки:

<https://www.innovation-procurement.org/>

<http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/innovation-procurement>

Форум за обществени поръчки/Платформа на Обществени поръчки за иновации:

<https://procurement-forum.eu/>

Други насоки за обществени поръчки — практически въпроси, свързани с обществените поръчки:

ОИСР и принципите за почтеност при обществените поръчки:

<http://www.oecd.org/gov/ethics/public-procurement.htm>

<http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>

<http://www.eib.org/epc/resources/epc-procurement-and-cd-public.pdf>

<http://www.procurementportal.com/>

<http://www.etenders.gov.ie/generalprocguide.aspx>

<http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/Procurement>

Пример за ВПП

[http://www.wandsworth.gov.uk/downloads/file/4441/template\\_pqq](http://www.wandsworth.gov.uk/downloads/file/4441/template_pqq)

**Авторство**

Настоящият документ е изготвен под надзора на работна група, представляваща: Генералните дирекции на Европейската комисия, отговарящи за управлението на Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) (а именно генерални дирекции „Регионална и урбанистична политика“, „Заетост, социални въпроси и приобщаване“, „Земеделие и развитие на селските райони“ и „Морско дело и рибарство“); генерална дирекция „Вътрешен пазар и промишленост, предприемачество и МСП“ и Европейската инвестиционна банка.



## КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

### Безплатни публикации:

- един екземпляр:  
чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- повече от един екземпляр или постери/карти:  
от представителствата на Европейския съюз ([http://ec.europa.eu/represent\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/represent_bg.htm)),  
от делегациите в страни извън Европейския съюз ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_bg.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm)),  
като се свържете с услугата Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_bg.htm](http://europa.eu/europedirect/index_bg.htm))  
или като се обадите на 00 800 6 7 8 9 10 11 (безплатен номер в ЕС) (\*).

(\* ) Информацията, както и повечето обаждания са безплатни (възможно е обажданията от мрежата на някои оператори, от обществени телефони или от хотели да бъдат таксувани).

### Платени публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

KN-02-15-758-BG-N



Служба за публикации

ISBN 978-92-79-51753-2  
doi:10.2776/448007