



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
АДМИНИСТРАЦИЯ НА
МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ

№ 02.50-73
19.07.....2016 г.

ДО
УЧАСТНИЦИТЕ В ПРОЦЕДУРАТА

ОТНОСНО: Разяснения по документация за участие в открита процедура за възлагане на обществена поръчка по реда на ЗОП с предмет: *„Предоставяне на консултантски услуги на Управляващия орган на Оперативна програма „Добро управление“ във връзка с прилагане на правилата за държавни помощи при изпълнение на програмата“*

Във връзка с постъпило искане за разяснения и на основание чл. 29, ал. 1 от Закона за обществените поръчки (ЗОП) предоставям настоящите разяснения по обществена поръчка с предмет *„Предоставяне на консултантски услуги на Управляващия орган на Оперативна програма „Добро управление“ във връзка с прилагане на правилата за държавни помощи при изпълнение на програмата“*, както следва:

Въпрос 1.

Изисквания за технически възможности и квалификация по чл. 51, ал. 1, т. 1 от ЗОП:

Относно заложеното изискването *„През последните 3 години, считано от датата на подаване на офертата, участникът трябва да е изпълнил поне една услуга, с предмет еднакъв или сходен с предмета на настоящата поръчка.“*, в т. 8.13.1 от документацията (стр. 10) е посочено, че *„Под еднакъв или сходен предмет се разбират услуги, свързани с изготвянето на оценки / анализи на оперативни програми или други програми, съфинансирани от ЕС или други донори, за прилагане на законодателството в областта на държавните помощи и осигуряване на съответствието с приложимите режими на държавни помощи“*.

В тази връзка, от една страна, следва да се отчете, че анализът не е самостоятелен процес, а е част от извършването на други дейности като оценки, предложения, изготвяне на документи (напр. наръчници, вътрешни правила, системи за управление и контрол), какъвто е и обхвата на дейностите по техническото задание на настоящата поръчка. От друга страна е заложено изискване услугите да са предоставени за *„оперативни програми“* „или други програми“, което с оглед изискването, те да са за прилагане на законодателството в областта

на държавните помощи и осигуряване на съответствието с приложимите режими на държани помощи, може да се тълкува разширително и да включва различни мерки, политики и други инициативи.

Предвид това, моля на основание чл. 29, ал. 2 от ЗОП да дадете писмени разяснение, с които да потвърдите, че в обхвата на еднакви или сходни услуги ще приемете и анализи, в резултат на които са изготвяни конкретни документи в обхвата на примерно посочени по-горе (напр. наръчници, вътрешни правила, системи за управление и контрол), както и че в обхвата на понятието „други програми“ ще приемете анализ/оценка на мерки, политики и други инициативи, които отговарят на заложеното условие да са „за прилагане на законодателството в областта на държавните помощи и осигуряване на съответствието с приложимите режими на държавна помощ“.

В случай, че не приемете това тълкуване на поставените изисквания, моля да сметете настоящото за предложение за промяна на основанията по предвидения ред в чл. 27а от ЗОП.

Отговор 1:

В т. 8.13.2 от Документацията за участие в процедурата, Възложителят е посочил, че *„Под еднакъв или сходен предмет се разбират услуги, свързани с изготвянето на оценки / анализи на оперативни програми или други програми, съфинансирани от ЕС или други донори, за прилагане на законодателството в областта на държавните помощи и осигуряване на съответствието с приложимите режими на държавни помощи“*.

Няма заложено изискване какви продукти трябва да са били изготвени в резултат на извършването на съответната оценка/анализ. В тази връзка всякакви документи като продукт са приемливи (в т.ч. наръчници, вътрешни правила, системи за управление и контрол и др.), стига от предмета и обхвата на извършената услуга да е видно, че същите са изготвени в резултат на оценка или анализ за прилагане на законодателството в областта на държавните помощи и осигуряване на съответствието с приложимите режими на държавни помощи.

Изискването оценките / анализите да са на оперативни програми или други програми, съфинансирани от ЕС или други донори е в пряка връзка с предмета на обществената поръчка, свързан с управлението на оперативна програма. С оглед специфичните правила и процедури при управлението на програми, съфинансирани от ЕС или други донори, изискването е повече от релевантно. В този смисъл, участниците следва да имат опит в *„изготвянето на оценки / анализи на оперативни програми или други програми, съфинансирани от ЕС или други донори“*, независимо какви мерки, политики, проекти или други инициативи се реализират чрез съответните програми.

Въпрос 2:

Изисквания за технически възможности и квалификация по чл. 51, ал. 1, т. 7 от ЗОП

2.1 Към Ключов експерт 1 – „Ръководител на екип“ е заложено изискване за специфичен опит: 1. *„Минимум 5 години опит на ръководна длъжност и/или опит като ръководител на екип за управление и/или изпълнение на проекти, финансирани със средства от оперативните програми на ЕС“*; 2. *„Минимум три години опит в областта на прилагането на нормативната уредба на ЕС в областта на държавните помощи“*; 3. *„Да има опит в изготвянето на поне едно уведомление/нотификация за държавна помощ“*. Считам, че последното поставено изискване е в несъответствие с изискванията на ЗОП и е налице необходимост от промяна за обявлението и документацията.

Изискването експертът да притежава „опит в изготвянето на поне едно уведомление/нотификация за държавна помощ“, е в несъответствие с изискванията на ЗОП, тъй като не е съобразено с обема и предмета на дейностите, включени в предмета на обществената поръчка и описани е техническото задание. Видно от посоченото в техническото задание, в обхвата на дейностите по поръката не се предвижда изготвянето на уведомления/нотификации за държавна помощ, поради което изискването е неотносимо. Идентифицираните дейности, попадащи в обхвата на обществената поръчка са: 1. Извършване на анализ; 2. Идентифициране на приложимите режими; 3. Изготвяне на предложения; 4. Преглед на системата за управление и контрол и процедурния наръчник за изпълнение на ОПДУ и изготвяне на предложения; 5. Провеждане на обучение. В допълнение, изискването е незаконосъобразно и ограничаващо потенциалните участници, тъй като дейността по изготвяне на уведомления/нотификации за държавна помощ се извършва, посредством електронната система State Aid Notification Interactive (SANI) от администратора на помощта/Министъра на финансите/Министъра на земеделието, поради което лицата, които биха могли да имат опит в изготвянето на уведомления/нотификации са ограничени до служителите/експертите от съответната администрация.

Предвид това заложеното изискване за „опит в изготвянето на поне едно уведомление/нотификация за държавна помощ“ е неотносимо към предмета на поръката и следва да отпадне.

Отговор 2.1:

Изискването към Ключов експерт 1 – „Ръководител на екип“ да има опит в изготвянето на поне едно уведомление/нотификация за държавна помощ“ е в съответствие с изискванията на ЗОП, като е съобразено със спецификата на предмета на обществената поръчка.

Изготвянето на уведомление не е посочено като самостоятелна дейност, но подобна необходимост може да бъде идентифицирана в резултат от анализа и да бъде част от процеса на осигуряване на съвместимост на съответната мярка/процедура с приложимия режим на държавни помощи. Без анализ Възложителят няма как да знае дали ще се наложи уведомление/нотификация и при условията на кой приложим режим. В т. 4.2 от Техническата спецификация, Възложителят е посочил конкретните резултати, които очаква да получи от изпълнението на услугата и сроковете за тяхното изпълнение. В т. 4.2.1 е описано, че Анализът на процедурите, предвидени за финансиране по програмата в ИГРП 2016, следва да включва „условия и изисквания за липса на държавна помощ или за осигуряване на съвместимост на държавната помощ с общия пазар“. Анализът на всички мерки и дейности, предвидени за финансиране по програмата (т. 4.2.2) също следва да включва „условия и изисквания за липса на държавна помощ или за осигуряване на съвместимост на държавната помощ с общия пазар“. Съгласно изискванията, ако в резултат на извършените анализи, изпълнителят установи, че е налице държавна помощ, той трябва да предложи мерки, чрез които да се осигури съвместимостта на държавната помощ с общия пазар, в това число, и по отношение на съдържанието на уведомление/нотификация за държавна помощ, в случай на необходимост.

Съгласно чл. 2. ал. 1 от Правилника за прилагане на Закона за държавните помощи „Уведомлението по чл. 7 от закона за всяко намерение за предоставяне на държавна помощ се представя от администратора на държавна помощ на министъра на финансите във формата по Приложение № 1 от Регламент (ЕО) № 794/2004 на Комисията от 21 април 2004 г. за прилагането на Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета

относно определянето на подробни правила за прилагането на член 93 от Договора за създаване на Европейската общност (ОВ, L 140, 30.04.2004) и Регламент (ЕО) № 1627/2006 на Комисията от 24 октомври 2006 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 794/2004 по отношение на стандартните формуляри за уведомяване на помощи (ОВ, L 302, 1.11.2006).“

Ключов експерт 1 – „Ръководител на екип“ следва да има опит в изготвянето на уведомлението/нотификацията – т.е. във подготвянето на необходимата информация в уведомлението, като за целта е запознат с приложимите изисквания. Съгласно нормативните разпоредби самото подаване на уведомлението се извършва от администратора на държавна помощ (в този случай – Управляващият орган на ОПДУ).

Възложителят не е поставял изискване към ръководителя на екипа, същият да има за опит в изпращането на уведомлението до министъра на финансите и/или неговото публикуване в Системата за нотификация на ЕК – SANI.

Предвид всичко гореизложено, Възложителят счита, че така формулирано изискване е съобразено със спецификата на предмета на обществената поръчка и не може да се разглежда като ограничително.

2.2 Към Ключов експерт 4 – Юрист е заложено изискване за специфичен опит: 1. „Минимум 3 години опит в изготвяне и/или оценка на вътрешни правила и процедури за работа на управляващите органи по оперативните програми и/или на държавна администрация“ и 2. „Опит в прилагане на нормативната уредба на ЕС в областта на държавните помощи и/или в изготвяне на оценки и/или анализи и/или в консултиране в областта на държавните помощи“. Считаю, че при залагане изискванията са допуснати съществени пропуски и несъответствия спрямо изискванията на ЗОП и също е налице необходимост от промяна за обявлението и документацията:

Относно първото изискване „Минимум 3 години опит в изготвяне и/или оценка на вътрешни правила и процедури за работа на управляващите органи по оперативните програми и/или на държавна администрация“ – от една страна анализът е вид услуга, чиято продължителност е строго специфична и е поставена в зависимост както от съответната анализирана структура и условията на съответното възлагане за извършването ѝ, определени от възложителя или предложени от съответния участник във възлагането, така и от опита и квалификацията на съответния експерт – анализатор, респ. тя може да бъде извършване, а и най-често е извършвана за относително кратък период от време – 30/60 дни. В този смисъл, предвид спецификата на дейността, изискването не би било ограничаващо, ако бъде заложено с оглед обема, а не с оглед периода на изпълнение на дейностите (напр. опит/участие при предоставяне на минимум 3 услуги свързани с изготвяне...). От друга страна, в изискването е посочено, че услугата следва да е предоставена за управляващ орган „и/или държавна администрация“, като това също може да се приеме за ограничаващо, тъй като понятието „държавна администрация“ включва в себе си само ръководените от МС администрации. В тази връзка, предвид същността на поставеното изискване и тъй като вътрешни правила и процедури за работа се изготвят за различни субекти, като общини, областни администрации, публични предприятия/организации и др., считаю, че следва да бъде извършена промяна на употребения термин (напр. ...по оперативни програми и/или държавни институции, държавни и/или общински и/или области администрации и/или органи на съдебната власт/публични предприятия/организации).

Отговор 2.2:

Изискването за минимум 3 години опит на ключов експерт 4 – „Юрист“ е законосъобразно и съответстващо на предмета на обществената поръчка. Неприемливо е предложението същото да бъде заменено с напр. „опит/участие при предоставяне на минимум 3 услуги“. Презумпцията е, че ако експертът има 3 години опит *„в изготвянето и/или оценката на вътрешни правила и процедури за работа на управляващите органи по оперативните програми и/или на държавна администрация“*, същият или ще е участвал в изпълнението на много повече на брой услуги или ще е участвал в изпълнението на по-малък/същия брой, но сложни услуги, които са отнели повече време за реализиране. Поставянето на изискване за опит/участие при предоставяне на определен брой услуги би било неоправдано, предвид потенциалната разлика в обхвата, обема на работа и характера на извършваните услуги - разработването на цялостна система за управление и контрол, например, би отнело значително повече време и експертиза отколкото разработването на една самостоятелна процедура.

Изискването към ключов експерт 4 – „Юрист“ - да е има *„опит в изготвянето и/или оценката на вътрешни правила и процедури за работа на управляващите органи по оперативните програми и/или на държавна администрация“* не е свързано с органа/администрацията – възложител на конкретната услуга, а със правилата и процедурите, които са част от системата за управление и контрол на съответната институция/администрация. Ключов експерт 4 следва да има опит в изготвянето и/или оценката на вътрешни правила и процедури за такива структури, като няма изискване кой да е бил възложителят.

Понятието „държавна администрация“ се използва в общоприетия смисъл и включва администрацията на Министерския съвет, министерствата, държавните агенции, администрацията на държавните комисии, изпълнителните агенции, областните и общинските администрации и други административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт. Изискването услугата/услугите да са свързани с изготвянето и/или оценката на вътрешни правила и процедури на управляващи орган и/или структури от държавна администрация е с оглед на спецификите на Системите за управление и контрол на държавните административни структури, като по този начин се гарантира, че съответният експерт е запознат с тях.

Въпрос 3:

Методиката за определяне на комплексна оценка:

3.1. По показател П1 с тежест 60% е предвидено оценяване на технически под-показатели по критерии, които не отговарят на изискванията на чл. 28а от ЗОП.

Заложени са като под-показатели: А. „Предложение за дейности, необходими за постигане целите на договора и изискванията на Техническата спецификация“ с Максимален брой точки – 70 и Б. „План за организация и изпълнение на дейностите по договора, включително управление на договора и вътрешен контрол за обезпечаване качеството на крайния продукт“ с Максимален брой точки – 30, като въведените критерии за качество, по които дадена оферта получава оценка по Техническите под-показатели, не съдържат необходимите по смисъла на ЗОП указания, а се ограничават изцяло до субективни изрази въз основа на които ще бъдат поставяни оценките.

Например по под-показател А за присъждане на максималния брой точки е необходимо предложението да е „аргументирано и убедително“ и да съдържа „пълнен списък на приложимите нормативни актове и законодателството на ЕС“. Тук са употребени субективни изрази, които не позволяват на участниците да направят преценка какво следва да бъде включено в предложението, за да се приеме че отговаря на критериите за максимален брой точки.

Въведени са дефиниции за тълкуване на употребените субективни изрази, но същите не отстраняват липсата на яснота за участниците, въз основа на какво членовете на комисията ще поставят оценки. Посочено е, че *„Убедително“ означава представените доводи и мотиви за дадено предложение да водят до увереност у потребителя на информацията, че предложението може да се изпълни по описания начин и да се постигне поставените цели и очакваните резултати“*. Първо на този етап на оценка на офертите не съществува фигурата на „потребител“, а на второ място увереността е изцяло субективен елемент и липсват указания как ще се преценява наличието ѝ. От друга страна, липсва информация какво комисията ще приеме за „пълнен списък на приложимите нормативни актове и законодателство на ЕС“, както и липсва отправна точка за участниците от какво да се ръководят, за да определят пълнотата на списъка. Също така, простото изброяване на дадени нормативни актове в списък не би могло да допринесе по никакъв начин за качеството на конкретното предложение, а за присъждането на 70 т. и присъждането на 45 т. няма никаква разлика в описанието на показателя относно нормативните актове.

За тази оценка е предвидено и че е необходимо да е описана „подробно методологията“ и „...методите са подробно описани“. Въведената дефиниция на употребения израз „подробно“ е неясна и поради това – незаконосъобразна, тъй като липсват указания как членовете на комисията, ще преценят другите субективни изрази, употребени в описанието на тълкуването – какво ще приемат за „детайлно“ и „задълбочено“ и въз основа на какви параметри ще го оценяват.

Този израз е употребен и по под-показател Б, като за присъждане на най-висок брой точки е заложено изискване предложението да съдържа „подробно описание на всички етапи, стъпки и конкретни задачи, които са представени в хронологическа и логична последователност, отчитайки взаимовръзката с очакваните продукти/резултати“. Тук липсва яснота какво комисията ще счете, че отговаря на изискването „всички“ или на „хронологическа и логична последователност“, което е поставено изцяло на субективната преценка на комисията, както и въз основа на какви параметри ще се прецени наличието на „взаимовръзката“. В тази връзка на следващо място неясно е за поставяне на оценка от 15 т. какво комисията ще приеме, че означават „основните етапи...“.

Отговор 3.1:

Съгласно чл. 28а, ал. 1, т. 1 от ЗОП (Обн., ДВ, бр. 28 от 6.04.2004 г.): „Когато критерият за оценка е икономически най-изгодната оферта: чрез избраните показатели и тяхната относителна тежест в комплексната оценка трябва да се осигури определяне на офертата, която предлага най-добро съотношение качество-цена“.

За да може да бъде избрана офертата, предлагаща най-добро съотношение „качество-цена“, Възложителят трябва да има възможност да оцени качеството на получените предложения за изпълнение на поръчката. Възложителят ще определи комисия, която да разгледа и оцени получените оферти, в чийто състав ще влязат експерти, притежаващи съответния опит и квалификация, за да могат обективно да оценят получените оферти по показателите в методиката за оценка. Членовете на

комисията ще мотивират поставения брой точки по всеки под-показател в индивидуален оценителен лист. Оценката по всеки под-показател се извършва на база ясно разграничени обстоятелствата и/ или липсата на такива, при които участниците ще получат съответния брой точки. Участниците следва сами да преценят какво следва да включат в техническото си предложение (въз основа на техническата спецификация и методиката за оценка). В случай, че Възложителят детайлно посочи на участниците какво трябва да включат в предложенията си – не би имало смисъл от използването на критерия „икономически най-изгодната оферта“. В допълнение, в документацията за участие, изчерпателно и точно са посочени минималните изисквания към съдържанието на Техническото предложение на участниците (т. 5 от Техническата спецификация).

С цел осигуряването на максимална прозрачност, Възложителят е дефинирал понятията включени в под-показателите за оценка (вкл. „аргументирано и убедително“ също са дефинирани- на стр. 30 от Документацията). В дефинициите са използвани общоприети и разговорни думи и понятия, чието значение е широко известно и няма двусмислен характер.

Думата „потребител“ не следва да се изважда от контекста и да се тълкува сама по себе си. В конкретния случай – при дефиницията на „Убедително“ – под потребител на информация следва да се разбира всеки един член на комисията, която ще разгледа и оцени офертите на участниците в процедурата.

„Увереността“ е вътрешното състояние/убеждение на дадено лице по отношение на осъществимостта на дадено събитие. В случая – предложението трябва да е написано / представено по начин показващ, че то може да бъде осъществено и че ще доведе до постигане на поставените цели и очаквани резултати. Това ще покаже качеството на съответната оферта. Преценката за това се извършва мотивирано от членовете на комисията, на база експертния им опит, въз основа на обективно установими факти и обстоятелства.

По отношение на „пълнен списък на приложимите нормативни актове и законодателство на ЕС“ – предвид спецификата на обществената поръчка и изискванията към участниците, същите би следвало да са запознати с нормативните документи в областта на държавните помощи. Тяхното изброяване – пълният им списък - показва нивото на компетентност на участника и е възможност да се оцени качеството на предложението, тъй като се вижда спрямо какъв обем от законодателство участникът ще изготви анализа. Пълнен е списък, който обхваща актуалното национално и европейско законодателство, в това число приложимите актове/ документи/ указания с методологичен характер. По отношение на присъждането на 70 т. и 45 т. по под-показател А, няма разлика в описанието на този елемент от показателя, но има разлика в другите качествени характеристики, а присъждането на определен брой точки (70 т. или 45 т.) се обуславя от кумулативното наличие на всички определени обстоятелства. (т.е. участникът ще получи 70 т. ако са налице кумулативно всички изброени обстоятелства).

Възложителят е дал дефиниция на понятието „подробно“: „*Подробно*“ означава *детайлно представяне на данни и информация в съдържание и обем, които показват задълбочено познаване на дадения въпрос.*“ В дефинициите са използвани общоприети и разговорни думи и понятия, чието значение е широко известно и няма двусмислен характер. При оценката на офертите, членовете на оценителната комисия, на база на своята експертиза, ще преценят мотивирано доколко предложенията на участниците

отговарят на дадената дефиниция, като по този начин оценят тяхното качество, въз основа на обективно установими факти и обстоятелства.

По под-показател Б, за присъждане на най-висок брой точки е заложено изискване предложението да съдържа „подробно описание на всички етапи, стъпки и конкретни задачи, които са представени в хронологическа и логична последователност, отчитайки взаимовръзката с очакваните продукти/резултати“. Чрез този под-показател ще бъде оценено предложението на участника по отношение на организацията на дейностите по изпълнение на поръчката. Кандидатът сам следва да идентифицира необходимите етапи, в зависимост от своите виждания, опит и квалификация за изпълнение на подобен тип консултантски услуги, като няма изискване за минимален/максимален брой етапи. Членовете на комисията ще приемат, че са налице „всички етапи“, когато предложените от конкретния участник етапи са подробно описани, последователни по време, логични и в тяхната съвкупност създават увереност, че ще бъдат постигнати целите и очакваните резултати/продукти на поръчката. Понятията „хронологическа и логична последователност“ са общоупотребими и не предполагат субективна оценка.

Следва да се има предвид, че въпреки стремежа за предоставяне на максимално ясни дефиниции на качествените понятия, включени в показателите за оценка, с цел максимална прозрачност и улесняване на участниците, не е възможно а да бъдат дефинирани всички понятия/определения, които се използват в съответните дефиниции. Подобна е и практиката на всички възложители, когато се използва критерия „икономически най-изгодна оферта“.

3.2. На следващо място считам, че показателите за комплексна оценка са в нарушение на чл. 25, ал. 9 от ЗОП, тъй като въведените компоненти за оценка по съответните под-показатели не съответстват на заложеното в техническата спецификация и конкретните предвидени дейности.

3.3. На последно място, методиката за оценка и въведените критерии за качество не съответстват на стойността и сложността на предмета на обществената поръчка.

Заложените изисквания, цитирани в т.2 и 3 противоречат на основния принцип на ЗОП по чл. 2 за равнопоставеност и недопускане на дискриминация и е нарушение на чл. 25, ал. 5 от ЗОП – неоснователно се ограничава участието на лица е обществената поръчка с така заложените изисквания.

Считам, че са налице основанията да бъде упражнено правомощието по чл. 27а от ЗОП и да бъде публикувано решение за промяна, тъй като само по този начин ще се гарантира законосъобразното провеждане на процедурата и осигуряването на условия за равнопоставеност на участниците.

Отговор 3.2 и 3.3:

Възложителят счита, че показателите за оценка (в т.ч. техническите под-показатели) са съобразени с предмета на обществената поръчка и са в съответствие с изискването на чл. 25, ал. 9 от ЗОП. В методиката за оценка са дадени точни указания за оценката по всеки под-показател, както и за определяне на комплексната оценка на офертата. Възложителят е посочил относителната тежест, която дава на всеки от показателите за определяне на икономически най-изгодната оферта. За всеки един от оценяваните елементи са представени ясни указания за критериите, по които ще се извърши експертната оценка.

В т. 5 „Изисквания към техническото и Ценовото предложение“ от Техническата спецификация, Възложителят е посочил какво трябва да е минималното съдържание

на техническото предложение на участниците, за което се присъждат минималният брой точки по всеки технически показател. След като се запознаят с методиката за оценка, участниците в процедурата могат да разберат как да доразвият и надградят своето техническо предложение, за да получат по-висок брой точки.

Използваните критерии за качествена оценка съответстват напълно на стойността и спецификата на предмета на обществената поръчка. Предметът на поръчката е строго специфичен, като заложените изисквания към участниците и показателите за оценка на офертите са предпоставка за осигуряване качествено изпълнение на услугата. Възложителят счита, че няма условия или изисквания, които да дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в обществената поръчка и които не са съобразени с предмета и количеството или обема на обществената поръчка.

**ДИРЕКТОР НА ДИРЕКЦИЯ
„АДМИНИСТРАТИВНО И ПРАВНО
ОБСЛУЖВАНЕ И УПРАВЛЕНИЕ НА
СОБСТВЕНОСТТА“:**



ВЕСЕЛИН ЧИНОВ