

ОГРАНИЧИТЕЛНИ ПРАВИЛА ПРИ ПОДГОТОВКА НА СПЕЦИАЛНАТА ЧАСТ В ИТ ТЪРГОВЕ

1. Въведение

Целта на този материал е да послужи на хората занимаващи се с подготовка и провеждане на обществени ИТ поръчки, като им помогне да разберат както изискванията на ЗОП, така и смисъла на професионалната логика в рамките на този закон. Този материал не третира юридическите изисквания към кандидатите, които са относително добре дефинирани от ЗОП, ясни и почти еднакви във всички процедури за ОП. Той обръща особено внимание на частта от тръжната документация, която третира най-деликатния момент в една процедура – избора на победител.

2. Квалификационни изисквания – Глава четвърта, Раздел I от ЗОП

Квалификационните изисквания представляват набор от изисквания, които определят кои участници и/или оферти ще бъдат допуснати до оценка. Веднъж формуирани, те са задължителни и неизпълнението на едно от тях води до отстраняване от процедурата. Квалификационните изисквания трябва да отговарят на следните правила:

- Да бъдат ясно и еднозначно формуирани;
- Да отговарят на предмета на обществената поръчка;
- Да позволяват безпристрастна и обективна проверка от страна на комисията;
- Да не са ограничителни и/или дискриминационни и да се изпълняват от повече от една фирма-участник.

Квалификационните изисквания съдържат и пречки за участие на кандидатите в съответната процедура – чл.48 ЗОП изброява условията, чието наличие е предпоставка за недопускането на даден кандидат до участие в процедурата.

2.1. Квалификационни изисквания към участниците – чл.50, 51, 52 и 53 от ЗОП

Тези изисквания определят кои фирми отговарят на предварително зададените от Възложителя критерии за участие в процедурата и биха могли да се справят с изпълнението на обществената поръчка, в случай че я спечелят. Тези изисквания условно могат да се групират в две групи:

- Ресурсни – чл.50 от ЗОП;
- Специфични - чл.51, 52 и 53 от ЗОП.

Ресурсните изисквания се формуират в случаите, когато става въпрос за относително големи и/или разпределени (за страната) поръчки. Такива, например, са изискванията за:

- Оборот през последните няколко години от дейността на фирмата – чл.50, ал.1, т.3;
- Разпределена структура (офиси и сервизни бази в страната) и др.;
- Наличие на достатъчен брой сервизни или друг тип специалисти, автомобили и друга техника за обслужване на сделката и др.

Изискването за минимален оборот в определени размери има смисъл дотолкова, доколкото по този начин може да се провери дали евентуалната еднократна поръчка няма да надвиши многократно възможностите на фирмата и тя да не може да изпълни задълженията си. Минималният допустим оборот би трябвало да зависи най-вече от предмета на процедурата за възлагане на обществена поръчка. Трудно е да се предвидят всички случаи от реалната практика. Тук ще споменем само някои, които са най-масови и, в този смисъл, важни за нашето разглеждане.

При процедури за доставка, които са и най-често възлаганите, е нормално да се изисква минимален годишен оборот не по-малък от обема на поръчката или най-много двоен на обема на поръчката, като при това се дефинира точно коя част от оборота се зачита – тази, която съответства на предмета на поръчката или общия оборот от дейността на фирмата.

При формулиране на изисквания за оборот има вече множество порочни (корупционни) практики като например:

- Изискване за оборот многократно надвишаващ обема на поръчката и, същевременно, допускане на заобикаляне на това изискване, чрез формиране на консорциуми от фирми, което го обезсмисля;
- Изискване за оборот само по обществени поръчки като поръчките от реалния сектор се игнорират, т.е. стимулират се фирми, които “знаят” как се печелят обществени поръчки.

Такъв вид изисквания, по същество, служат само и единствено, за да се отстранят “нежелани конкуренти” и не би трябвало да се допускат в процедурите. Чрез тях се стига до ситуация, при която фирмите от съответния отрасъл от типа “малки” или “средни” срещат сериозна икономическа бариера, която възпира тяхното участие в процедурите.

Изискването за разпределена фирмена структура (клонове, офиси, представителства) е адекватно, когато предмета на процедурата е свързан с решението на такава задача. Такъв, например, е случая с доставки и последващ

сервиз “на място” в различни точки на страната. Изискването за възможностите на фирмената структура би трябвало да отговаря на предмета на процедурата и съответната необходимост от осигуряване на гаранционна и следгаранционна поддръжка. Например, при сервиз на място, са изключително важни следните параметри:

- Време за реакция;
- Срок за отстраняване на повреда.

Тези две величини се измерват с време и варират в твърде широки граници, в зависимост от предмета на търга. Те са коренно различни, например, в следните случаи на сервизна поддръжка:

- На компютърни класове в училище;
- На телекомуникационна апаратура от национално значение;
- На локалната мрежа в едно кметство;

Във всеки конкретен случай, обаче, тези параметри би трябвало да са еднозначно зададени в изискванията към кандидатите и от тях да произтичат изискванията за наличната фирмена структура. Тези изисквания, би трябвало да могат да бъдат надлежно проверени от комисията, като за целта се указва каква информация (документи) трябва да бъде приложена, от всеки участник.

Ако за конкретния случай е необходимо, например, време на реакция 8 часа и време за отстраняване на повреда 24 часа, комисията има за задача да провери дали съответния кандидат може да изпълни тези условия. Тази преценка, освен по документи, би трябвало да става и чрез проверка на реализирани други договори на кандидата със същото качество на услугата.

Порочни (корупционни) практики:

- Задаване на неотговарящи на предмета на процедурата срокове;
- Цитиране от кандидатите на несъществуващи и/или чужди сервизни бази;
- Оценяване параметрите на сервиза (времената) в методиката за оценка на офертите, което води само до надлъгване между фирмите, без реална проверка за достоверността на твърденията им.

Специфичните изисквания към кандидатите определят тяхната квалификация, която би трябвало да кореспондира директно с предмета на процедурата. Квалификация адекватна за един вид поръчка, често е неадекватна за друг. Така например, при процедура за доставка на оборудване, е адекватно да се изискват квалификации за доставка/производство и сервиз на това оборудване, а при инсталация и обучение, други квалификации.

Порочни (корупционни) практики:

- Често пъти изискването за наличие на ISO 90XX, погрешно се свързва с предмета на процедурата. Търсят се, например, компютри с ISO 90XX, без да се отчита факта, че това е стандарт за работата на фирмата, не за качество на предлаганата техника;
- Този стандарт, от своя страна, е различен, в зависимост от предмета на дейност на фирмата, т.е. няма универсално ISO 90XX, а има различно за различните видове дейност. В процедурите трябва ясно да е формулирано изискването за ISO 90XX, отговарящо на предмета на търга, като за производство/поддръжка на компютри, разработка на софтуер, инсталация на локални мрежи и др.

Това, че някоя фирма има сертификат по ISO 90XX за определен тип дейност показва само, че тя спазва определени вътрешнофирмени правила в процеса на упражняване на тази дейност, които съответстват на цитирания стандарт - ISO 90XX.

2.2. Определяне предмета на търга – чл.25, ал.2, т.3 от ЗОП

Доброто дефиниране на предмета на търга е основна предпоставка за успешно провеждане не само на процедурата, но и за свършване на работата въобще. Предмет на търга може да бъде както хардуер, така и софтуер, като се изискват доставка, инсталация, поддръжка (сервиз), разработка и др. Определянето предмета на търга има за цел да дефинира допустимите продукти/услуги, без да нарушава основните принципи на ЗОП за свободна конкуренция и прозрачност на процедурите. Ограничителни и/или дискриминационни изисквания не се допускат. На това място е важно да се дефинира търсеното качество на определена стока/услуга, като това, по правило, става чрез съответствие на общоприети стандарти за качество.

Порочни (корупционни) практики

Много често в практиката се правят опити за дефиниране на определено качество, като за целта се цитират странни, трудно различими и/или недопустими по смисъла на ЗОП категории като:

- Световно признат производител;
- Марков продукт (компютър или друг) и др. подобни.

Тези категории нямат място в едно задание за обществена поръчка по следните причини:

- Не са еднозначно дефинирани (например кой производител е световен и кой не е?), а произволните дефиниции (собствена креация) са по смисъла на ЗОП “ограничителни условия”, които нарушават разпоредбата на чл.32 от ЗОП и нямат правна стойност;
- Марков продукт, в частност компютър, е всеки, който има някаква защитена марка, като няма ясна граница между марков, по-марков, най-марков;
- Принадлежността към най-големите производители на един или друг продукт също не е гаранция за качество, а и по смисъла на ЗОП едно такова изискване е ограничително/дискриминационно, т.е. недопустимо.

Съществува порочна практика, поради непознаване спецификата на бранша, да се дефинират неизпълними квалификационни изисквания, като например:

- Компютъра, монитора, клавиатурата и мишката да са от един производител. В реалния живот това се случва рядко дори само за комбинация от монитор и компютър и никога не е валидно за всичките тези устройства едновременно, тъй като те, на практика, се произвеждат по поръчка от различни производители и носят тази марка, която е поръчана от фирмата възложител.
- Компютъра и различни видове модули с датчици за връзка с обекта да са от един производител, каквато комбинация просто не съществува.

Тези неточности/грешки понякога злонамерено се използват като основание за отстраняване на участници от процедурата, които отговарят на всички необходими условия.

3. Критерии за оценка – Глава трета, Раздел V от ЗОП

Съгласно Закона за обществените поръчки (ЗОП) има два възможни критерия за оценка:

- Най-ниска цена – чл.37, ал.1, т.1 от ЗОП;
- Икономически най-изгодна оферта – чл.37, ал.1, т.2 от ЗОП;

Изборът на критерий “най-ниска цена” е възможен при ясно дефиниран предмет на процедурата и ясни и недвусмислени технически и квалификационни изисквания, които се задават в документацията.

Всички кандидати/оферти, които отговарят еднозначно на тези изисквания се допускат до отваряне на цените и се избира офертата с най-ниска цена.

При избор на критерий за оценка “икономически най-изгодна оферта” се изготвя “Методика за оценка на офертите”, която в ЗОП има точно определен смисъл, а именно оценка на ограничен брой, съществени за обекта на поръчката, показатели, подлежащи на оценка и метод (система), по който ще се оценяват. На оценка се подлагат само оферти, които отговарят на съответните квалификационни изисквания. Основната цел на “Методиката за оценка на офертите”, по смисъла на ЗОП, е да се създаде нормативна рамка, по която да се оценяват участниците, както и да се внесе максимално възможна обективност при оценката, която трябва да намери отражение и в протокола на комисията.

Порочни (корупционни) практики

Често пъти, поради непознаване/неразбиране на ЗОП, се въвеждат странни понятия по отделните процедури, като например “критерий за оценка – съответствие със заданието”. Всъщност, става дума за странна модификация на критерия “икономически най-изгодна оферта” с един “комплексен” и неясен показател – съответствие със заданието. Много процедури, за съжаление, са изградени на хипотезата за съответствие, по-съответствие и най-съответствие (печелившата оферта). Този подход е не само неправилен, но и незаконен, но той се катализира и от факта, че в различните редакции на ЗОП едни и същи неща се наричат с различни термини. Така например първоначално се говореше за “метод на оценка” и “критерии за оценка”, а в по-новите редакции същите термини са заменени с “критерий за оценка” и “показател за оценка”.

4. Методика за оценка на офертите (предложенията) – Раздел III, чл.28, ал.2 от ЗОП

Тази методика е приложима само при избор на критерий за оценка “икономически най-изгодна оферта”. Тя определя показателите, по които ще се извършва класирането и начина, по който се оценяват. Методиката се изготвя така, че да отговаря на целите и предмета на процедурата, като същевременно се съобразява с квалификационните изисквания и предвидения бюджет (висока оценка, извън бюджетните възможности на възложителя, е неприложима). На това място ще се опитаме да очертаем някои ограничителни изисквания, които трябва да се имат предвид при разработка на методиката за оценка на офертите.

Методиката за оценка съдържа две групи показатели, които образуват т.нар. икономическа оценка и техническа оценка, като крайната оценка на офертите се определя като съвкупност на тези две оценки.

Най-общо оценката се формира от две събираеми – икономическа оценка и техническа оценка, които се балансират с различни, в зависимост от виждането на възложителя, теглови коефициенти. Съществено за правилна

подготовка на методиката не е само избора на правилни показатели за оценка, а и дефинирането на точния начин на оценка на същите (функция на съответствие). Ще се опитаме да дефинираме общите ограничителни изисквания, както при избора на "показатели на оценка", така и при функцията на съответствие, на базата на натрупания, най-вече негативен, опит.

Порочни (корупционни) практики

Много често, като показатели за оценка се избират такива, които са измерими с време. При този подход, често, печелившата фирма обещава невъзможни неща, негласно "съгласувани" с възложителя. Известни са много случаи на злоупотреба, като най-крещящ е този с т.н. "отговорно пазене" при зададен нереално къс срок за доставка. В резултат на такъв подход, "изчезнаха" 1200 бр. мултимедийни прожектори за българските училища.

Съществува и порочна практика за оценка на гаранционния срок на продукта, при което често пъти печелят оферти с нереално дълъг гаранционен срок, надхвърлящ многократно този на фирмите производители, т.е. нереален.

Като се има предвид изложеното, препоръчваме всички важни за осъществяването на процедурата срокове да се определят като квалификационни изисквания в заданието. В този случай, задачата на комисията за оценка на кандидатите е да прецени дали съответната фирма-кандидат е в състояние да спазва тези изисквания.

Критерий за това, например, е наличието на други договори с подобни изисквания, които съответният кандидат е изпълнил или изпълнява, като например:

- Време за реакция;
- Срок за отстраняване на повреда (за работата на сервиза);

При нужда, комисията може да влезе в контакт с други, известни от документацията по процедурата, възложители, за които участникът твърди, че спазва дефинираните или по-строги изисквания, и да провери този факт.

Срокове, като срок за доставка на стоките по договора, гаранционен срок и др. подобни, би трябвало да са известни на възложителя и да се определят конкретно в заданието, като се придружат от съответните санкции при неизпълнение, които да се заложат в проекта на договор. Задължително е те да бъдат изпълними (реални) и да не се стига до "специални" ситуации, свързани с определени нарушения, каквато е тази с "отговорно пазене" например. В случаи като този, някой от служителите на възложителя се разписва за приемането и наличието на реално несъществуваща доставка и така срока на доставка се удължава в неявен вид със срока на "отговорното" пазене.

Функция на съответствие (оценка)

Оценката на избраните "показатели за оценка" може да става по различен, но еднозначен и ясно дефиниран в заданието и обявлението за процедурата начин. За съжаление, съществува порочна практика тези показатели да се оценяват в диапазона от 0 до XX (където XX е 100 например) точки от "експертите" в комисията. Методика от подобен тип е напълно безсмислена за целите на процедурата, но позволява лесно манипулиране на резултатите, още повече, че често и самите показатели за оценка не са правилно определени. Така например, в някои задания се срещат неща като:

- Монитор – 0 до 10 точки;
- Процесор – 0 до 20 точки.

Това, определено, не са показатели за оценка, понеже не е ясно кой параметър (показател) на съответното устройство се оценява и с колко точки. Правилно би било например:

- 17" LCD монитор – 1т.;
- 19" LCD монитор – 2т.;
- Процесор Celeron D 2,8GHz – 1т.;
- Процесор Celeron D 3.0GHz – 2т.

Често пъти, като показатели за оценка се задават понятия, които са трудни за дефиниране и самите те имат нужда от дефиниране на показатели, по които да бъдат оценявани. Така например показател от вида "съответствие със заданието" е недопустим по следните причини:

- Офертата или съответства или не съответства на заданието, т.е. това е квалификационно изискване, на което се отговаря с да/не и друга възможност няма т.е. всяка друга оценка би била безсмислена;
- Не е нормално да се въвежда като показател понятие "степен на съответствие със заданието", тъй като на оценка подлежат само и единствено оферти, които съответстват напълно на заданието, т.е. отговарят на квалификационните изисквания, а оценката на показателите е тази, която показва евентуално до каква степен е надскочено това задание, като тя трябва да позволява еднозначно съпоставимост между офертите.

Показателите трябва да са ясни, добре и еднозначно определени, съществени за предмета на процедурата параметри, оценяването на които да става еднозначно по методиката за оценка, в съответствие с подадените офертни стойности.

Обща оценка за класиране на кандидатите - Чл.71, ал.1 от ЗОП

Общата оценка, обикновено, е съставена от поне две събираеми, т.е. съдържа финансова оценка и техническа оценка. Най-често текущата цена се отнася към най-добрата (минималната) такава. Така, за цената се получава събираемо, чиято максимална стойност е 1 (число). Често се допуска грешката, техническата оценка, която се изчислява в точки да се сумира с числото от оценката на цената. Така се получава, на практика, събиране на величини, които са от различен тип, подобно на събирането на километри с килограми. Правилно е, и в двата случая да се извърши т.н. нормализация, т.е. да се вземе съотношението с най-добрата величина (за цената - най-ниската стойност, а за техническата оценка най-високата). По този начин и двата резултата са величини без дименсия (числа), по-малки или, най-много, равни на 1 (единица).

Действие на методиката за оценка на офертите

Всяка процедура има бюджет, който не би трябвало да се нарушава. Желателно е този бюджет да е зададен и да не се променя в хода на процедурата. Той, на практика, показва границата до която методиката работи правилно. По-скъпи оферти не би трябвало да бъдат оценявани, в противен случай, това само би объркало кандидатите. Не трябва да се забравя, че смисълът на методиката, както и на нейното публикуване е да се даде възможност на участниците в процедурата сами да могат да изчислят оценката, която заслужават, с цел предварителна преценка с какво и как да участват.

Квалификационните изисквания са тези, които също ограничават обхвата на действие на методиката. Методиката работи правилно само и единствено в случай, че квалификационните изисквания са изпълнени. В случай, че това не е точно така, например комисията прави "компромис" и допуска до оценка, фирма, която не разполага с достатъчно развита фирмена структура в страната, а това изискване е заложено в документацията, с цел гарантиране на сервиз, тази фирма може безпроблемно да спечели по същата методика, тъй като не поддържа широка фирмена структура би трябвало да се очаква, че е разходите и са по-малки и нейната оферта е по-евтина (има по-ниска издръжка). Така, привидно, всичко отговаря на конкурсната документация за съответната процедура, методиката е вярна, но е приложен малък трик, комисията "случайно" е "проспала" да провери едно важно квалификационно изискване. На този етап от процедурата е много важно комисията да е добросъвестна и да не се опитва да "излъже" методиката, което в практиката, за съжаление, се случва често. Това, обикновено, се постига с наличие на външни независими от възложителя, експерти в комисията, делегирани от бранша (БАИТ). Тези експерти защитават комисията и от неправомерни действия на ръководството, когато, по един или друг повод, се "лобира" или директно нарежда да бъде избрана определена фирма.

5. Заключение

В заключение, бихме могли да кажем, че основните предпоставки за правилното протичане на една процедура за възлагане на обществена поръчка са следните:

- Професионално подготвено задание;
- Добросъвестна комисия;
- Липса на външно, по отношение на комисията, въздействие.

В този материал третирахме само първото условие – подготовка на заданието, като допускаме, че другите две са спазени. Той има за цел да помогне на добросъвестния специалист, разработващ такова задание, като го ориентира в "дебрите" на обществените поръчки и му помогне да разбере правилно смисъла и добрите/порочните практики при прилагане на ЗОП. Това разглеждане не може да има претенции за пълнота. То само ограничава някои от вариантите и принципите, по които би следвало да се работи, с цел постигане на максимална доза обективност в процедурите за възлагане на обществени поръчки. В случай на нужда, бихме могли да илюстрираме и/или обосновем допълнително всяко от правилата/твърденията, които предлагаме, тъй като те са изведени от практиката при приложението на ЗОП, която съществува вече от около 7 години.