

СТАНОВИЩЕ

ОТ РЪКОВОДСТВОТО НА СЪЮЗА НА ГЕОДЕЗИСТИТЕ И ЗЕМЕУСТРОИТЕЛИТЕ В БЪЛГАРИЯ

Относно: Условия за възлагане на обществени поръчки по Закона за обществените поръчки в областта на геодезията, картографията и кадастъра

Настоящото становище е съставено по повод на необходимостта от анализ на ситуацията с възлагането на обществени поръчки по Закона за обществени поръчки (ЗОП) от единствената държавна институция в сектора „геодезия, картография и кадастър“ – Агенцията по геодезия, картография и кадастър (АГКК). Становището има за цел да дефинира някои основни виждания за законосъобразни промени в принципите на възлагане на обществени поръчки в сектора, които в изпълнение на ЗОП да:

- отразяват високата степен на обществена значимост на качеството на продуктите от възлаганите геодезически дейности;
- защитават интересите на Възложителя за гарантиране на срочно и качествено изпълнение на възлаганите дейности при осигурена ефективност при разходване на публични средства;
- гарантират на участниците прозрачно и обективно провеждане на обществени поръчки при спазване на всички принципи за равнопоставеност и свободна конкуренция.

Установената практика от АГКК през последните години показва, че при организирането на обществени поръчки за дейности по геодезия и кадастър и съставянето на документации не се използват всички възможности, предоставени от законодателя в ЗОП. В тази връзка споделяме следните конкретни предложения:

1. Практика на АГКК е да се използват основанията на чл. 21 (8) от ЗОП за определяне на прогнозните стойности на обществените поръчки за възлагане на геодезически и кадастрални дейности. Съгласно този текст прогнозната стойност се определя на базата на *„1. действителната обща стойност на поръчките от същия вид, които са възложени през предходните 12 месеца, коригирана с евентуалните промени в количеството или стойността, които биха могли да настъпят за период от 12 месеца след възлагането на поръчката, или 2. общата прогнозна стойност на поръчките, възложени през 12-те месеца след първата доставка или услуга“*. **Изказваме мнение, че чл.21(8) от ЗОП е неприложим за възлагане на геодезически дейности, защото те по същество не представляват услуги, които са регулярни или подлежат на подновяване в рамките на определен период. Прилагането на този метод, макар и законосъобразно, бавно но неумолимо за последните години доведе до състоянието на бранша, при което още на ниво прогнозни стойности по обществените поръчки е ясно, че те не са икономически обосновани и следва да се работи под себестойност! Възлаганите дейности за създаване на кадастрални карти и регистри (КККР), геодезически мрежи с местно предназначение (ГММП), преизмерване на нивелачни линии в Държавната нивелачна мрежа или изобщо която и да е друга геодезическа дейност не може да се счита за регулярна само защото се изпълнява по определена нормативна уредба! Възлаганите дейности се отнасят за определени обекти, които за всяка обществена поръчка са различни и дейностите не подлежат на подновяване за един и същи обект, например създаване на КККР е**

еднократен акт за една територия! Всеки един обект, предмет на възлагане на геодезически дейности, се характеризира с различни, особени условия (състояние на изходната информация, наличие на изходна основа, географски особености и др.), които следва да се отчитат при определяне на прогнозната стойност на обществената поръчка. При по-комплексни услуги, каквито са повечето геодезически дейности, този подход изисква предварително събиране на наличната информация, проучване на условията, проектиране на дейностите, както и детайлно познаването на процесите така, че както техническата спецификация, така и прогнозната цена на възлаганата дейност да са адекватни на реалните условия за извършване на услугата. В обявяваните поръчки от АГКК етапа на проучване и проектиране обикновено са част от дейностите по поръчката, което означава, че потенциалните кандидати не са равнопоставени, защото няма как да са запознати предварително с конкретните условия за изпълнение на възлаганите дейности. Спорно е доколко се изпълняват и условията за публичност и прозрачност при организирането на обществените поръчки по този начин, след като едва при изпълнението им кандидатите ще открият всички (благоприятни или утежняващи) условия, придружени със съответните непредвидени спестявания или разходи! **Техническите спецификации и прогнозните стойности на обществените поръчки би следвало да се определят въз основа на проекти за изпълнение на конкретните дейности при конкретните условия на обекта, придружени с подробна количествено-стойностна сметка (КСС) така, както е предвидено в чл. 21(1) на ЗОП.** Съставянето на такива проекти би натоварило специализираната администрация на АГКК за да се изпълнят тези проучвателни и проектни дейности, необходими за определяне на технически достоверна и икономически обоснована документация и прогнозна цена в една обществена поръчка. При настоящата численост и натовареност на специализираната администрация в АГКК това не е реално да се случи. Има много примери в държавната администрация, където при сходни условия е възприета практика такива дейности да се възлагат на експерти – проектантите в съответната област. Предлагаме АГКК да последва този дългогодишен пример и да **възлага отделно проекти за проучване и проектиране на конкретните дейности за конкретни обекти, като етапите проучване и проектиране се извадят от състава на техническите спецификации и предвидените прогнозни стойности на досегашните документации за възлагане на обществени поръчки за геодезически дейности по ЗОП.** Тези проекти ще подлежат на разглеждане и приемане от СГКК (АГКК) по предвидения ред в нормативните документи. Изпълнението на такива проекти може да се извършва от правоспособни лица и с по-скромен ресурс, което ще осигури ангажираност на по-голям брой геодезисти.

2. Изказваме становище, че АГКК не се възползва в достатъчна степен от предвидените възможности на чл. 44 от ЗОП за провеждане на пазарни консултации и външно участие при подготовка на документацията. Многократно геодезическите НПО сме настоявали подготвените документации по обществени поръчки от АГКК да бъдат поне предварително съгласувани, но до момента това не се е случило дефакто. Предложението за предварително възлагане на проекти е напълно в синхрон с тази теза, като така възложителят ще бъде подпомогнат при съставянето на документацията от експерти или органи или участници на пазара. **Настоятелно предлагаме за всяка обществена поръчка за възлагане на геодезически дейности АГКК да провежда открити пазарни консултации при подготовката на документацията, защото дефинирането на условията по обществените поръчки не са право и задължение само на Възложителя, а имат пряко отношение към възможностите за изпълнение на поръчките от кандидатите за изпълнители, чиито представители са НПО.** Тези предложения не възпрепятстват участниците в консултацията или проектантите при

кандидатстване за участие в обществената поръчка, стига да са изпълнени разпоредбите на чл. 44 (3) от ЗОП за гарантиране на принципите на недискриминация и прозрачност;

3. Предлагаме да се поставят изисквания **оферти да се съставят само след предварително запознаване с допълнителни документи свързани с обществената поръчка, какъвто в конкретния случай може да бъде предварително разработения проект за изпълнение на възлаганите дейности.** Така и кандидатите за изпълнители ще поемат своята отговорност при съставянето на оферта на база на обективна информация за възлаганата обществена поръчка.
4. Отчитайки обществената и фундаменталната значимост на геодезическите дейности за икономиката като цяло и за всеки гражданин по отделно, **предлагаме по принцип за геодезически дейности да се използва критерии за възлагане оптимално съотношение качество/цена, което се оценява въз основа на цената или нивото на разходите, както и на показатели, включващи качествени аспекти свързани с предмета на обществената поръчка** съгласно чл. 70 (2), т.3 от ЗОП. Предлагаме да се приеме комплексната оценка на получените оферти да се формира, като на ценовото предложение се определя тежестен коефициент 30, а на техническото предложение се определя тежестен коефициент 70. Изказваме мнение, че това отношение на тежестите на ценово и техническо предложение отразява най-адекватно значението на качеството на крайните продукти при изпълнение на геодезически дейности.
5. Крайно време е да се промени основния принцип при възлагане на обществени поръчки за геодезически дейности, а именно вместо да се търсят както до сега екстремни оценки (максимална ангажираност на ресурси срещу минимална цена и срок) **да се търси обективна оптимизация и баланс между влягани ресурси, предлагана цена и срок за изпълнение на услугата, какъвто е и залегналия принцип в чл. 70 (2) т. 3.** Следвайки древната мъдрост, че „истината е някъде по средата“ предлагаме да се обективизират количествените и качествени критерии за подбор и за възлагане на поръчките за геодезически дейности. В критериите за подбор предлагаме да останат и до сега използваните годност (правоспособност) за упражняване на професионална дейност и икономическо и финансово състояние, които биха гарантирали, че кандидатите ще отговорят на минимални изисквания за изпълнение на възлаганите дейности. В изискванията за икономическо и финансово състояние не трябва да се поставят параметри, които да са несъотносими и непропорционални на стойността на поръчката. Критериите за техническа и професионална способност на кандидатите следва обективно да се определят за всеки конкретен случай на дейност по обем и обхват за всяка обособена позиция, въз основа на които от участниците да се изискват човешки и технически ресурси, адекватни на предвижданите за изпълнение дейности, както и включването на специалисти с опит за изпълнение на поръчката за гарантиране на необходимия стандарт за качество.
6. Предлагаме да се стимулира **индивидуалния подход на всеки кандидат, който да доказва чрез техническото си предложение и разпределението на предлаганите ресурси своите практически умения да организира оптимално и да изпълни качествено дейностите, възлагани с обществената поръчка.** За целта предлагаме в техническата оценка да се включи показател **„Оптималност на работна програма и график за изпълнението на поръчката“ с тегловен коефициент 60%.** Чрез този показател следва да се получават максимални оценки за предложения, в които обосновано и в съответствие с техническото задание и финансовото предложение са предвидени оптимално включване и разпределение на специалистите и техниката за качествено и срочно изпълнение на поръчката. Минимални точки по този критерии следва да получават предложения, които са основани на минимално необходимите ресурси за

изпълнение на задачата за възможно най-дългия срок, дефиниран в техническото задание. Формална количествена оценка на този показател би могла да се получи, ако предложенията на участниците се оценяват по предвиждането за използване на ресурси, осигуряващи едновременно изпълнение на повече обособени процеси от дейностите и/или обособени териториално части, без да се нарушава технологичния ред за цялостното изпълнение на работата. Предвижданията за разпределение на ресурсите в работната програма следва да са в адекватна зависимост от предлаганите ресурси и ценовото предложение.

7. Предлагаме да се стимулира и да се **оценява с по-висока техническа оценка предложение на кандидат, който предвижда преобладаващо да използва собствени ресурси** (специалисти и техника). По този начин ще се възпират опитите за „предприемачество“ и участие на „мъртви души“ в офертите, които се наблюдават при сега действащите критерии за подбор и възлагане, като на етап кандидатстване се събират екипи от хора и техника само за да се отговори на условията, а след това тези ресурси не участват реално в изпълнението на дейностите. В същото време няма да се ограничава конкуренцията, защото чрез предвидените в ЗОП форми за обединяване на ресурси се гарантира равностойно участие на действително активни подизпълнители или сдружения от икономически оператори. Следва да се прави изключение при поръчки за технически дейности, изискващи техническо оборудване и техническо обслужване, които са единствени или ограничен брой в страната (например наличие на гравиметри, компаратор за проверка на лати и обслужващите ги специалисти и други). На практика **(ако не е незаконосъобразно)** това може да се реализира, ако се редуцират получените оценки в техническото предложение за декларирано ползване на ресурси на трети лица както следва:
 - а) Когато ресурсите на трети лица (персонал и/или техника) са в обем до 20% от предлаганите общи ресурси получената оценка по показателя се умножи с коефициент 0.8;
 - б) Когато ресурсите на трети лица (персонал и/или техника) са в обем от 21% до 60% от предлаганите общи ресурси получената оценка по показателя се умножи с коефициент 0.6;
 - в) Когато ресурсите на трети лица (персонал и/или техника) са в обем над 61% от предлаганите общи ресурси получената оценка по показателя се умножи с коефициент 0.4.
8. Предлагаме в техническата оценка на предложения за изпълнение на геодезически дейности да се включва **показател „Организация на персонала, отговорен за изпълнението на поръчката“ с тегловен коефициент 30%**. По обективна експертна оценка да се оценява предложената от всеки участник Концепция за организация на персонала, съдържаща организацията на екипите, разпределение на функциите и отговорностите между екипите и участниците в тях, координация и съгласуваност на дейностите, предложени са мерки за вътрешен контрол и мониторинг на персонала с цел осигуряване на качествено изпълнение на всяка дейност.
9. Предлагаме като **част от техническото предложение да се включи и показател за срокът за изпълнение на дейностите с тегловен коефициент 10%**. С цел да се избегне нереалност в сроковете в предложенията на кандидатите може в техническата спецификация да се посочи само максимален срок за изпълнение на дейностите, получен от предварителния проект. **Различията в сроковете от предложенията на всеки кандидат би трябвало да се получат от различия във вижданията за предлаганите ресурси (специалисти и техника), тяхното оптимално разпределение във времето или от методиката за изпълнение на дейностите (например при предлагане на иновативна технология, съкращаваща времето необходимо за**

изпълнение на задачата). Използвайки принципа на „златната среда“ предлагаме офериранияте срокове за изпълнение на дейностите да се оценяват така, че **тези с най-близки стойности до средната стойност да получават максимален брой точки**. Приложима формула за получаване на оценки по този показател (СП) би била следната:

$$СП = 100 \times \left(1 - \frac{ABS(Суч - Сср)}{Сср}\right)$$

където Суч – срок, предложен от съответния участник в процедурата;
Сср – средно аритметична стойност от сроковете, предложени от всички участници в процедурата.

10. Предлагаме **ценовото предложение на всеки участник да се представи като детайлна количествено-стойностна сметка за разходите по всяка отделна дейност и задача, описани в техническото предложение, работната програма и разпределението на ресурсите**. Примерна форма за детайлна КСС ще бъде представена в документацията по обществената поръчка на базата на предварително разработения проект за изпълнение на дейностите. Така ще бъде възможно при разглеждане на предложенията да се получат преки сравнения както между предложенията на различните кандидати, така и с предвижданията на проекта за остойностяване на всички дейности. Предлагаме също да се постави изрично условие в документацията, че предложения на участници в обществената поръчка, които не отговарят на Техническото задание на Възложителя и/или приложенията към него, действащото законодателство, техническите изисквания и стандарти, **в които липсва адекватна обвързаност между дейностите по техническото задание, предлаганите ресурси за изпълнение на поръчката и ценовите параметри по количествено-стойностна сметка или в ценовите параметри са посочени стойности в нарушение на нормативно определени минимални размери (например минимална месечна или часова работна заплата, осигурителни и здравни вноски, командировъчни разходи), няма да бъдат оценявани и ще бъдат предложени за отстраняване!**
11. При до сега използваните формули за получаване на оценка по показателя ценово предложение винаги се проявява стремеж към даване на оферти с колкото се може по-ниска цена, колкото и тя да не е адекватна на прогнозната или на реалната цена за изпълнение на услугата. Така възложителят не е защитен от ситуацията да сключи договор с изпълнител, предложил нереално ниска цена за изпълнение на дейностите, след което изпълнителя да търси начин за компенсиране на ниската цена с компромиси по отношение на дейностите и в крайна сметка с ниско качество на продукта на услугата. Използвайки принципа на „златната среда“ предлагаме ценовите оферти да се оценяват така, че **тези с най-близки стойности до средната стойност да получават максимален брой точки за ценово предложение**. Така ще се гарантира, че екстремни ценови предложения ще влияят малко на оценката на ценовото предложение, защото те ще получат по-ниски оценки като неадекватни на пазарните условия. Когато прогнозната стойност е коректно определена чрез подробна КСС в предварителен проект за дейностите, стремежът на всички участници няма да бъде да се отдалечават от нея. Приложима формула за получаване на оценки по този показател (ЦП) би била следната:

$$ЦП = 100 \times \left(1 - \frac{ABS(ЦПуч - ЦПср)}{ЦПср}\right)$$

където ЦПуч – ценово предложение в лв. без ДДС, предложено от съответния участник в процедурата;
ЦПср – средно аритметична стойност от ценовите предложения в лв. без ДДС, предложени от всички участници в процедурата.

12. Предлагаме **техническите дейности по извършване на качествен контрол върху изпълнението на геодезически дейности да се възлага от АГКК на контролиращи правоспособни лица.**
13. Предлагаме **АГКК да състави и поддържа рейтингова система за надеждност на правоспособните лица**, в която за всяко правоспособно лице да бъдат публикувани данни за просрочени и прекратени договори за обществени поръчки, вида и размера на наложени санкции по вина на изпълнителя, брой основателни възражения в пряка зависимост от неизпълнението на задълженията на Изпълнителя въпреки надлежно предоставената му информация в предходен етап, брой проекти за отстраняване на непълноти и грешки в гаранционен и извънгаранционен срок за период през последните 5 години и т.н. **Обобщаващата оценка за надеждност да се остойностява с максимална стойност 1, като за провинения тя следва да се намалява пропорционално на провинението. С обобщаващата оценка за надеждност на правоспособните лица да се коригират получаваните технически оценки на участниците в последващи обществени поръчки (ако не е незаконосъобразно).**

Съставил:

/д-р инж. Иван Калчев/