



## ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ – ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВО ИЛИ ВЪЗМОЖНОСТ

**гл. ас. д-р Камелия Терзийска**  
*Дипломиран експерт-счетоводител,  
 Регистриран одитор  
 Председател и управляващ съдружник в  
 „Ю ЕЙЧ УАЙ БРЕЙН СТОРМ КОНСУЛТ“ ООД*

<b>Ключови думи:</b>	<b>Резюме</b>
<p><i>Промените в Закона за обществените поръчки</i></p> <p><i>Намаляване на административна тежест</i></p> <p><i>Профил на купувача</i></p> <p><i>Изисквания за финансови и технически възможности</i></p>	<p><i>Възлагането и участието в обществени поръчки в България представлява възможност за предприятия от различни браншове да бъдат изпълнители на проекти, доставчици на услуги и стоки и др. за държавни и общински структури. В действителност процедурите по изготвяне на оферти беше максимално усложнен, с изключително голяма административна тежест за участниците. Поставяните изисквания от страна на възложителите за финансови и технически възможности в голяма степен препятстваха фирми от малкия и среден бизнес да кандидатстват и бъдат избрани за изпълнители. Промени ли се това с измененията и допълненията в Закона за обществените поръчки<sup>1</sup> (ЗОП) – коментарът по-долу представлява лично мнение на автора, основаващо се на внимателен анализ на Закона и данни от експерти, подготвящи документи за процедури по възлагане на обществени поръчки и цели да отговори на въпроси, които си задава всеки участник.</i></p>

### 1. Промени, засягащи участници в процедури по обществени поръчки

Почти всеки кандидат в процедура по възлагане на обществена поръчка ще потвърди, че усилията, времето и средствата, които се влагат при подготовка на офертата, понякога са равни, ако не и по-големи, на тези за изготвяне на дисертация. Промените в новия Закон за обществените поръчки целят намаляване на административната тежест върху кандидатите и участниците в процедурите за възлагане на обществени поръчки и опростяване на процедурите. Типичен пример за това е редакцията на чл. 28, ал. 7 от ЗОП, съгласно която

<sup>1</sup> В сила от 01.10.2004 г., обн., ДВ, бр. 28 от 6 април 2004 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 40 от 13.05.2014 в сила от 01.07.2014 г.

възложителят вече няма да има право да поставя изискване документацията да се получава на място и е длъжен да я предостави на всяко лице, поискало това, включително като му я изпрати за негова сметка. В тези случаи възложителят може да изиска от лицата заплащането на документацията, като цената се посочва в обявлението и не може да бъде по-висока от действителните разходи за нейното отпечатване и размножаване.

Значителна промяна е и изменението и допълнението в чл. 47, ал. 1 и 5 от ЗОП, с което се въвежда изискване при подаване на заявлението за участие или офертата кандидатът или участникът да удостовери липсата на обстоятелствата по чл. 47, ал. 1 и 5 от ЗОП и посочените в обявлението изисквания по ал. 2, т. 1 – 5 с една декларация, подписана от лицата, които представляват кандидата или участника, а не, както до сега, с няколко декларации.

Основно облекчение е и изменението на чл. 51, ал. 1. т. 7, съгласно което вече няма да е необходимо представянето на документи, удостоверяващи образованието и професионалната квалификация на кандидата или участника и/или на ръководните му служители, а само посочване на тези обстоятелства, като те ще важат и за лицата, които отговарят за извършването на услугата или строителството. Досега участието в процедури по ЗОП изискваше снимането, заверяването и подпечатването на голямо количество документи. С тази промяна значително ще се намали обемът на предоставената от участниците документация и съответно ще се облекчи и работата на комисиите при преглеждането на документите. Разпоредбата е в сила от 01.07.2014 г., но видно от Регистъра на обществените поръчки някои от възложителите продължават да изискват тези документи. Това може да се дължи както на недостатъчно обучение на експертите, подготвящи процедурите, така и на грешно тълкуване на ЗОП.

Проблем, над който ЗОП не намира решение, е поставянето на изискване от страна на възложителя за доказване на професионална квалификация на кандидатите, притежаването на сертификат, специално разрешение или членство в определени организации<sup>2</sup>, както и представяне на сертификати за управление на качеството или за стандарти за опазване на околната среда<sup>3</sup>. Приема се, че е ограничително условие изискването за точно определен вид документ и възложителите използват термина „или еквивалентен“. В повечето случаи участниците отправят писмени въпроси и искане за разяснения до възложителя в тази връзка. Практиката показва, че отговорът на възложителя е, че участникът сам трябва да докаже еквивалентността на сертификата или че еквивалентността е по преценка на комисията.

Съгласно изричната разпоредба на чл. 53г от ЗОП възложителите нямат право да изискват от кандидатите и участниците да доказват, че отговарят на определените критерии за подбор с информация и документи, които не са посочени в ЗОП.

<sup>2</sup> Чл. 32, чл. 33, чл. 49 и чл. 51 от ЗОП, в сила от 01.10.2004 г., обн., ДВ, бр. 28 от 6 април 2004 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 40 от 13.05.2014, в сила от 01.07.2014 г.

<sup>3</sup> Чл. 53 от ЗОП, в сила от 01.10.2004 г., обн., ДВ, бр. 28 от 6 април 2004 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 40 от 13.05.2014 г., в сила от 01.07.2014 г.

С новата редакция на чл. 25, ал. 2, т. 6 от ЗОП критериите за подбор и документите, с които се доказва съответствието с тях, вече трябва да са съобразени и да съответстват на обекта, предмета, стойността, сложността, както и количеството или обема на обществената поръчка и предназначението на строителството, доставките или услугите. Като критерий за подбор може да се изисква признат опит в съответния сектор, но не може да се включват условия или изисквания, които са свързани с изпълнението само на обществени поръчки, или с изпълнението на конкретно посочени програми или проекти, или с конкретизирането на източници на финансиране, или на определен брой изпълнени договори с конкретно посочване на предмета им и други, ако такива условия или изисквания дават предимство или необосновано ограничават участието в обществените поръчки. Когато обществената поръчка има обособени позиции, критериите за подбор за всяка от обособените позиции трябва да съответстват на изброените характеристики за съответната позиция. Отпада изискването да се доказва изпълнение на определен от възложителя брой договори и то без да се отчита стойността на изпълнените договори. С промените в ЗОП ще се изисква изпълнение на обем работа, независимо по колко договора е била изпълнена и кой я е възложил.

Ключов момент, който е предмет на обществен интерес и обсъждане, е изискването за финансово и икономическо състояние на кандидатите. Основна пречка беше доказването на разполагаем финансов ресурс, ограничаващ участието в обществени поръчки на редица предприятия, които отговарят на останалите изисквания на възложителя за технически възможности или квалификация. Възложителите няма да поставят, както до сега, изисквания за финансово и икономическо състояние на кандидатите/участниците, свързани с доказване на общ или специфичен оборот, положителен финансов резултати др. С изменението възложителят ще може да посочва като единствен възможен критерий за подбор, свързан с физическото и финансовото състояние на кандидата/участника, да бъде доказването на разполагаем финансов ресурс. Когато това изискване за доказване на разполагаем финансов ресурс е допустимо, тогава размерът на този ресурс не може да надвишава 50% от прогнозната стойност. Възложителят трябва да обоснове и размера на финансовия ресурс, който изисква.

Съществени промени има и по отношение на документите, които възложителите ще изискват от участниците за доказване съответствието им с критериите за подбор, свързани с техническите им възможности или квалификация. До момента се изискваше представяне на списък с договори за доставки и услуги, придружен с препоръки за добро изпълнение. След промените вместо него ще се представя списък на доставките или услугите, които са еднакви или сходни с предмета на обществената поръчка с посочване на стойностите, датите и получателите, заедно с доказателство за извършената доставка и услуга. Такова доказателство може да бъде удостоверение, издадено от получателя на доставката или услугата, или компетентен орган, или посочване на публичен регистър, в който е публикувана информация за доставката или услугата.

Кандидат или участник може да докаже съответствието си с изискванията за финансово и икономическо състояние, за технически възможности и/или квалификация с възможностите на едно или повече трети лица. Такива трети лица могат да бъдат подизпълнителите на съответния кандидат/участник. В тези случаи освен документите, определени от възложителя за доказване на съответните възможности, кандидатът или участникът представя доказателства, че при изпълнението на поръчката ще има на разположение ресурсите на третите лица.

**С друга част от направените промени** се цели постигането на по-голяма прозрачност и публичност при възлагане на обществени поръчки. Този тип промени ще даде възможност на повече кандидати да участват в тях.

Пример за това е въвеждането на задължение за възложителите да поддържат „профил на купувача“, който представлява част от тяхната електронна страница или от друг интернет адрес, за който е осигурена публичност<sup>4</sup>. Считано от 01.10.2014 г. възложителите задължително трябва да публикуват изискуемата информация, която следва да съдържа той, а именно - всички документи, които са свързани или отразяват провеждането на процедурите и договорите за обществени поръчки. Поддържането на профила, както и удостоверяването на датата на публикуването на електронните документи в него трябва да бъдат регламентирани с вътрешни правила.

Важно е да се отбележат и измененията в чл. 101г от ЗОП, които влизат в сила от 1 юли 2014 г. Считано от 1 юли 2014 г. получаването, разглеждането и оценката на офертите, постъпили след публична покана, се извършва по ред, определен с вътрешните правила на възложителя, от назначена от него комисия. До промените получаването, разглеждането и оценката на офертите се извършваше от длъжностни лица, определени от възложителя, и по ред, който длъжностните лица сами определят. Друга важна промяна е, че отварянето на офертите ще се извършва публично и комисията ще обявява ценовите предложения, а протоколът от работата на комисията ще се изпраща на участниците и ще се публикува в профила на купувача. Така с публичното отваряне и на офертите, получени след публична покана, ще се сложи край на отварянето на тъмно на съответните оферти по поръчки, които не са на висока стойност, но създаваха предпоставки за корупционни практики и като цяло ще се повиши публичността и прозрачността на дейностите по възлагането им.

В посока намаляване на административната тежест за участниците е отпадането на задължението за представяне на документи, изисквани от възложителя при сключване на договор с кандидата, освен ако някое от обстоятелствата, които се доказват, не са включени в публичен безплатен регистър или предоставянето им безплатно е на възложителя, определен за изпълнител<sup>5</sup>. Пример е отпадането на задължението за представяне на удостоверение за липса или наличие на задължения към държавата. С

<sup>4</sup> Чл. 226 от ЗОП, в сила от 01.10.2004 г., обн., ДВ, бр. 28 от 6 април 2004 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 40 от 13.05.2014 г., в сила от 01.07.2014 г.

<sup>5</sup> Чл. 47, ал. 10 и чл. 48 от ЗОП, в сила от 01.10.2004 г., обн., ДВ, бр. 28 от 6 април 2004 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 40 от 13.05.2014 г., в сила от 01.07.2014 г.

набавянето на този документ е натоварен възложителят. В този смисъл е и изменението в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс<sup>6</sup>. Създава се нова ал. 10 на чл. 87, според която в 5-дневен срок от получаване на искане от възложител по чл. 7 от Закона за обществените поръчки или от орган, който организира процедура за възлагане на обществена поръчка по Закона за обществените поръчки, органът по приходите предоставя удостоверение за наличието или липсата на задължения на лицето, с изключение на задължения по не влезли в сила актове, както и разсрочени, отсрочени или обезпечени задължения.

## 2. Промени, засягащи възложителите на обществени поръчки

Голяма част от направените промени силно утежняват работата и задълженията на възложителите. Беше споменато по-горе за въведеното задължение за възложителите да поддържат „профил на купувача“. Изчерпателно са изброени всички документи и информации, които задължително трябва да бъдат публикувани от възложителите. Считано от 1 октомври 2014 г. те трябва да публикуват освен в Регистъра на обществените поръчки и в своя профил предварителните обявления, решенията за откриване, за промяна, прекратяване, обявленията за обществени поръчки, а така също и публичните покани. На задължително публикуване подлежат и документациите, разясненията по тях, протоколите и докладите от работата на комисиите с всички приложения, сключените договори и рамкови споразумения в едно с приложенията към тях. Освен документи възложителите се задължават да публикуват информация за датите и основанията за освобождаване и задържане на гаранциите за участие, информация за датите и размера на всяко извършено плащане по договорите, за датата на приключване или прекратяване на договорите и др. С новите промени е предвидено поне 2 работни дни преди отваряне на ценовите оферти на участниците на профила на купувача да се публикува съобщение за дата и час на отваряне. В съобщението трябва да има информация за резултатите от оценяването на офертите до момента по другите показатели.

При неизпълнение на задълженията за публикуване на документи и информация на профила на купувача са предвидени санкции за възложителите.

Направи впечатление публикуването на рекорден брой обществени поръчки в деня преди влизането на новия ЗОП в сила, което беше анонсирано в почти всички медии. „На 30.06.2014 г. бе отбелязан абсолютен рекорд в 10-годишната история на Регистъра на обществените поръчки по брой вписани документи и публични покани. Броят на документите за деня бе 1353 (при средна дневна стойност около 250), а броят на публичните покани – 312 (при средна дневна стойност около 55)<sup>7</sup>. Причините за това не бяха коментирани, което наведе на мисълта, че възложителите не са готови да приемат измененията в Закона за обществените поръчки.

<sup>6</sup> В сила от 01.01.2006 г., обн., ДВ, бр. 105 от 29.12.2005 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 53 от 27.06.2014 г.

<sup>7</sup> Новина от интернет страницата на Агенцията за обществените поръчки

С промените се предвижда изцяло ново задължение след публикуване на обявлението в Регистъра за обществени поръчки възложителят да изпраща и съобщение за обществената поръчка до средствата за масово осведомяване. Давайки гласност на съответното съобщение, то обществеността ще бъде уведомена за предстоящите обществени поръчки.

С промените в ЗОП е направено допълнение в задължителното минимално съдържание на обявлението за обществена поръчка (чл. 25, ал. 2, т. 3). Възложителят е длъжен да включи в обявлението не само обект, предмет, количество или обем, но и прогнозна стойност на поръчката. Посочването на прогнозната стойност в обявлението ще даде възможност за преценка от страна на кандидатите/участниците относно спазване на въведеното със Закона ограничение на изискването за доказване на разполагаем финансов ресурс като критерий за подбор, свързан с финансово и икономическо състояние.

Изрично е предвидено в обявлението да се отбелязва и допускането на възможност за представяне на оферти за една или повече от номенклатурите в обособените позиции, включени в предмета на обществената поръчка – при възлагане на обществени поръчки за доставка на лекарствени продукти по Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина или на медицински изделия по Закона за медицинските изделия. Тази промяна е извън предвидените правила в ЗОП, но ще даде възможност на участниците в поръчки за доставки на лекарствени продукти и медицински изделия да подават оферти само за отделни артикули в една обособена позиция.

Когато предметът на поръчката е включен в списъка по чл. 30 от Закона за интеграция на хората с увреждания, възложителите са длъжни да обявят, че поръчката е предназначена за изпълнение от специализирани предприятия или кооперации на хора с увреждания. Възложителят е длъжен да отдели в обособена позиция всяка стока или услуга, която е включена в този списък и представлява част от предмета на обществената поръчка, и да обяви, че тази обособена позиция е предназначена за изпълнение от специализирани предприятия или кооперации на хора с увреждания.

С измененията на ЗОП има промени и в частта, регламентираща разясненията по документацията за участие. Всяко лице може да поиска писмено от възложителя разяснения по документацията за участие до 10 дни, а за поръчки по чл. 14, ал. 3 – до 7 дни преди изтичането на срока за получаване на офертите или заявленията. Срокът за даване на разяснения остава 4 календарни дни, но в случаите, когато не може да се спази и до крайния срок останат по-малко от 6 дни, а в случаите по чл. 14, ал. 3 – по-малко от три дни, възложителят е длъжен да удължи срока за получаване на оферти или заявления с решение за промяна по чл. 27а от ЗОП. Публикуването на разяснението в „профила на купувача” е задължително, но освен това възложителят е длъжен да го изпрати на лицето, поискало разяснението на електронна поща, ако е посочена.

Съществени промени има и при критериите за подбор. В случай че възложителят определя критерии за подбор, те задължително трябва да са посочени в обявлението, както и документите, с които кандидатите/участниците да доказват съответствието си с тях (чл. 25, ал. 2, т. 6). При определянето на критерии за подбор възложителят трябва да спазва забраната за дискриминация,

както и специалните изисквания в чл. 25, ал. 6 и 7 от ЗОП, относими към критериите за подбор. Съгласно чл. 25, ал. 8 от ЗОП при обединенията съответствието с критериите за подбор се доказва от един или повече от участниците в обединението, а съответствието с изискване по чл. 49 от ЗОП се доказва само от участника в обединението, който ще изпълнява конкретната дейност, за която това условие е относимо.

Предвидено е, че при поръчки, които подлежат на предварителен контрол по чл. 20а от ЗОП, на първия етап от този контрол възложителите ще бъдат длъжни да изпращат мотиви към критериите за подбор, ако такива се съдържат в изготвения проект на обявление.

Промени има и по отношение на използването на критериите за оценка на офертите. С промените възложителите няма да могат да използват като показатели за оценка такива, които отчитат време за извършване на плащания към изпълнителя, каквато практика съществуваше.

За съжаление новият ЗОП не даде отговор на някои въпроси, възникнали от практиката при кандидатстване в процедури по обществени поръчки. Пример за това е изискването за представяне на нотариално заверено пълномощно от управляващия на лице, подписващо офертата, в оригинал. Отсъствието на управител, възложил управлението с генерално пълномощно на друго лице, може да препятства участието в обществена поръчка. Не е изяснен и въпросът със саморъчното подписване на декларациите по чл. 47 от ЗОП.

Целта на тази статия е да представи в ясен вид най-важните промени в ЗОП. Все още е рано да се коментира дали измененията и допълненията в Закона за обществените поръчки на практика ще доведат до по-големи възможности за кандидатстване на фирми и от малкия бизнес, дали процесът ще бъде по-прозрачен и публичен и дали подготовката на оферта ще остане предизвикателство, изискващо големи ресурси от страна на участниците.

**PUBLIC PROCUREMENT – A CHALLENGE OR AN OPPORTUNITY**

*Chief Ass. Prof. Kamelia Terziyska, PhD*

*Certified Public Accountant,*

*Registered Auditor*

*Chairman and Managing Partner at*

*UHY Brain Storm Consult LTD*

<b>Key words:</b>	<b>Summary</b>
<i>Public Procurement Act amendments</i> <i>Administrative burden reduction</i> <i>Buyer's profile</i> <i>Requirements for financial and technical capabilities</i>	<i>Contract award and participation in public procurement in Bulgaria provide an opportunity for enterprises from various industries to act as project contractors, suppliers of goods and services, etc., to government and municipal establishments. In practice, bidding procedures have been complicated to a maximum extent with enormous administrative burden placed on participants. Requirements set out by contracting authorities for financial and technical capabilities prevented to a large extent small and medium-sized business from applying and being selected as contractors. Has this situation changed with the amendments and supplements to the Public Procurement Act (PPA) – the comments below outline author's personal opinion based on in-depth analysis of this Act and information provided by experts preparing public procurement documentation and aim at providing answers to questions raised by participants.</i>