НАЦИОНАЛНА АСОЦИАЦИЯ
НА ФИРМИ ЗА ТЪРГОВСКА СИГУРНОСТ И ОХРАНА

1680 София, ул. „Пирин“ № 50 тел./факс: 9 52 56 14
e-mail: office@naftso.org www.naftso.org GSM: 0888 477 454

РАМКОВИ И ОГРАНИЧИТЕЛНИ ПРАВИЛА В ПРОЦЕДУРИ ПО ЗОП ЗА ФИЗИЧЕСКА ОХРАНА

Въведение

Целта на настоящия документ е да послужи на хората, занимаващи се с подготовката и провеждането на процедури за обществени поръчки за физическа охрана, на тези, които търсят не само отговорност, но и сигурност, които искат да изберат изпълнител, предлагащ качествена и надеждна услуга.

Стандартите, заложени от възложителите на обществени поръчки за физическа охрана по отношение на цената, оказват пряко и значително влияние върху условията на работа, фирмената инфраструктура, а оттам и върху качеството на осигуряваната услуга.

В частния охранителен сектор се засилва безпокойството, че прилагането на принципа за възлагане на договори на предложилите най-ниска цена води до постепенно занижаване на стандартите за качество. Надпреварата за най-ниска цена първоначално принуждава доставчиците на услугата да отслабят инфраструктурата на системата за изпълнение, която включва обучение на персонала, управлението на дейността и качеството. За да се намалят още повече разходите, те впоследствие наемат по-евтина работна ръка, което пък на свой ред оказва вредно въздействие върху мотивацията на персонала. Заплатите и разходите за социално осигуряване се орязват и в крайна сметка се стига до “сивия сектор”. Все по-разпространено при физическата охрана става използването на по-малко охранители, отколкото е договорено.

Примерите за отрицателното влияние от такива практики за занижаване на разходите стават все по-често публично достояние и допринасят за понижаване на обществената оценка както на индустрията за сигурност, така и на съответните възложители.

Четирите основни области, в които следва да бъдат оценявани техническите достойнства на едно предложение за доставка на охранителни услуги, са: охранителите, управлението на дейностите, наличната инфраструктура за изпълнение на договора и ресурсите на фирмата доставчик.

Рамковите правила са предназначени да ограничат възможностите за провеждане на конкурси с предизвестен победител, като акцентират на професионалната логика в рамките на Закона за обществените поръчки. Предмет не са юридическите изисквания към кандидатите; те са ясно дефинирани в закона и са еднакви за всички процедури за обществени поръчки.

Настоящият документ обръща особено внимание на тази част от тръжната документация, която се отнася до изискванията към кандидатите, до критериите за подбор и оценка на офертите, както и до най-деликатния момент - избора на победител.

При всички обществени поръчки за охрана, свързани с човешки фактор, следва да се отчита че, съгласно Закона за частната охранителна дейност, персоналът за охрана трябва да бъде назначен на трудов договор, с произтичащите от това задължения за фирмата-изпълнител стриктно да спазва трудовото и данъчно-осигурителното законодателство.

1. Критерии за подбор на участниците в процедурата

(ЗОП - Глава трета, раздел II - чл. 25, ал. 2, т. 6))

Критериите за подбор на кандидатите трябва да осигуряват свободна и лоялна конкуренция, равнопоставеност и недопускане на дискриминация в съответствие с целите, заложени в чл.2 от ЗОП.

Порочни практики по отношение на критериите за подбор:

- ✓ Липса в обявлението за обществена поръчка на всички критерии за подбор, „включващи минимални изисквания за икономическото и финансовото състояние на кандидата или участника, техническите му възможности и квалификация, когато възложителят определя такива, както и посочване на документите, с които те се доказват" *(съгл. изискванията на чл. 25, ал. 2, т. 6)*;
- ✓ Включване на критериите за подбор като показатели за оценка на офертите при критерий за оценка „икономически най-изгодна оферта" *(в нарушение на чл. 25, ал. 7)*;
- ✓ При избран критерий „икономически най-изгодна оферта" - невключване в обявлението за обществената поръчка на „показателите за комплексна оценка с тяхната относителна тежест или подреждането им по важност в низходящ ред, когато по обективни причини е невъзможно да се посочи относителната им тежест", с което се нарушава чл. 25, ал. 2, т. 10 от ЗОП.

2. Изисквания към кандидатите и участниците

(ЗОП - Глава четвърта, Раздел I - чл. 50, 51, 51а, 52, 53 и 53а)

Веднъж обявени, изискванията са задължителни, не може да се променят и неизпълнението на едно от тях води до отстраняване от процедурата. Те трябва да отговарят на следните правила:

- да са формулирани ясно и еднозначно;
- да са съобразени със стойността и обекта на обществената поръчка;
- да позволяват безпристрастна и обективна проверка от страна на комисията;
- да не са ограничителни и/или дискриминационни;
- да може да се изпълнят от повече от една фирма-участник.

Порочни практики по отношение на оборота:

- ✓ Изискване за оборот, многократно надвишаващ обема на поръчката;
- ✓ Изискване за оборот само по обществени поръчки, при което поръчките от реалния сектор се игнорират; така се стимулират фирми, които "знаят" как се печелят обществени поръчки;
- ✓ Изискване за минимален оборот в голям размер, еднакъв за всяка една от предходните 3 години, което не дава реална представа за възможностите и за развитието на кандидата през въпросния период.

Изискването за минимален оборот в определени размери има смисъл само дотолкова, доколкото по този начин може да се провери дали евентуалната еднократна поръчка няма да надвиши многократно възможностите на изпълнителя. Нормално е да се изисква минимален годишен оборот не по-малък от обема на поръчката или най-много двоен на обема на поръчката.

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 "малки" или "средни" фирми срещат сериозна икономическа бариера за участие и се нарушават принципите за свободна и лоялна конкуренция; равнопоставеност и недопускане на дискриминация *(чл. 2, ал. 1 от ЗОП)*.

Изисквания за инфраструктура на фирмата по договора *(клонове, офиси, представителства)* са адекватни, когато предметът на процедурата е свързан с охраната на обекти в различни точки на страната или на съответната област.

Във всеки конкретен случай тези параметри би трябвало да са еднозначно зададени в изискванията към кандидатите и от тях да произтичат изискванията за наличната фирмена инфраструктура. Тези изисквания, би трябвало да могат да бъдат проверени от комисията, като за целта се указва каква информация *(документи)* трябва да бъде приложена от всеки участник. Преценката на комисията, освен по документи, би трябвало да става и чрез проверка на реализирани други договори от кандидата със същото качество на услугата.

Порочни практики по отношение на други ресурсни и специфични изисквания:

- ✓ Предварителна наличност на охранителите, необходими за изпълнението на договора - изискване на списъци *(частните охранителни фирми не могат да имат постоянно в резерв охранители, защото не са военни поделения)*; последствието е представяне на недействителен списък *(охранителите работят за други клиенти)* или печели фирмата, която в момента охранява обектите, предмет на обществената поръчка.
- ✓ Задаване на неотговарящи на предмета на процедурата срокове;
- ✓ Посочване от кандидатите на несъществуваща и/или чужда инфраструктура;
- ✓ Изискване за доказване на голям брой охранители *(например не по-малко от 1000)*, когато за изпълнение на поръчката са необходими малък брой *(например 40)*.
- ✓ Изискване определен % *(например 70%)* от охранителите да са адресно регистрирани в определено населено място.
- ✓ Наличие на определен брой автомобили и друга техника за изпълнение на договора, които не са свързани пряко с предмета на обществената поръчка и др.
- ✓ Охранителите да изпълняват несвойствени задължения, които не кореспондират със Закона за частната охранителна дейност *(профилактика на системи за пожарогасене, функции на дежурни в общини при кризисни ситуации и др.)*.
- ✓ Често пъти изискването за наличие на ISO 90XX, погрешно се свързва с предлаганата или използвана техника, без да се отчита, че това не е универсален стандарт, а е за работата на фирмата. 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 стандарта.
- ✓ 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: определен производител, марков продукт и др. подобни.
- ✓ Изискване на сертификат OHSAS 1800X за система за управление на здравословни и безопасни условия на труд. Такъв сертификат няма пряко отношение към охраната на конкретни обекти на възложителя, защото въпросните условия на труд зависят много повече от възложителя, отколкото от доставчика на охранителната услуга. Логично е възложителят да е сертифициран по стандарта и тогава да изисква това от изпълнителите.
- ✓ Документацията, свързана с охраната на съответния обект да бъде предоставена във владение на възложителя.
- ✓ Изискване за притежаване на: лиценз за въоръжена охрана *(такъв лиценз не съществува)*, разрешение за стационарна радиомрежа *(каквото на практика не се ползва в частната охранителна дейност)*, регистрация в търговския регистър на чужда държава *(САЩ за охраната само на един обект на територията на Република България)*, регистриране на седалището и на адреса за управление на кандидатите в конкретно населено място и други подобни изисквания, които са необосновани и/или дискриминационни.
- ✓ Изискване на документи за образованието и професионалната квалификация на членовете на управляващите органи на търговското дружество *(Управителен съвет, Борд на*

директорите, Надзорен или контролен съвет и пр. подобни). Такова изискване следва да има само по отношение на ръководителите на охраната на съответните обекти.

✓ Изискване кандидатите да имат собствен лицензиран център от НАПОО за обучение на охранителите. Такова изискване е в противоречие със Закона за частната охранителна дейност (чл. 28). Съгласно посочения закон, обучението се организира от работодателя и то може да бъде осъществено във фирмата, в лицензиран център или в учебно заведение *(съгласно Закона за народната просвета или Закона за висшето образование)*.

Идентични или подобни примери нямат място в едно задание за обществена поръчка, защото са "ограничителни условия", които нарушават разпоредбите на чл. 25, ал. 5 и чл.32 от ЗОП и нямат правна стойност, но се използват като основание за отстраняване на участници от процедурата, които отговарят на всички необходими условия.

3. Критерии за оценка

(ЗОП - Глава трета, Раздел V)

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 ог ЗОП);

3.1. Изборът на критерий "най-ниска цена", макар и рисков по отношение качеството на услугата, е възможен, но при ясни и недвусмислени технически и квалификационни изисквания, които се задават в документацията, както и при спазване на трудовото и данъчно-осигурително законодателство. Всички кандидати/оферти, които отговарят еднозначно на тези изисквания се допускат до отваряне на цените и се избира офертата с най-ниска цена.

3.2. 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 обективно оценяване. 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 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 практики:

✓ Често пъти, поради непознаване или неразбиране на ЗОП, се въвеждат странни понятия по отделните процедури, например: "критерий за оценка - в съответствие със заданието". Офертата съответства на заданието или не; това е квалификационно изискване, на което се отговаря с да/не и друга възможност няма.

✓ При критерий „най-ниска цена" - притискане на кандидатите да предлагат цена, която е под себестойността на услугата и дори под фонд „Работна заплата" при минимално заплащане на охранителите. Последствията са най-малко две: ниско качество и нарушаване на трудови / данъчно-осигурителни правни норми.

✓ Нежелание на възложителя да включи в договора клауза, която да позволява актуализация на цената на услугата при нормативна промяна на минималното заплащане и минималните осигурителни прагове; такива промени стават ежегодно със Закона за държавния бюджет. Възможност за въпросното актуализиране в най-голяма степен е наложителна при договори със срок повече от 12 месеца.

✓ За членство в повече от едно сдружение се присъждат повече точки; такъв показател е не само „уникален" и дискриминационен, но е недвусмислено в полза на определена/и фирма/и.

- ✓ Залагане в документацията на показател „репутация” например, който членовете на комисията за оценка на предложенията много често преценяват субективно и обясняват позицията си с мотива „така съм преценил”.
- ✓ Избраната методика за оценка се обявява в много общи рамки, а впоследствие, при оценяването, комисията включва към обявените показатели параметри за оценка, извлечени от предложенията на фаворита за изпълнител и така го поставя в облагодетелствано положение.
- ✓ Показателите за оценка при критерий „икономически най-изгодна оферта” не се посочват в обявлението за обществената поръчка, с което се нарушава чл. 25, ал. 2, т. 10 от ЗОП.
- ✓ Включване като показател брой на възникналите „инциденти” на територията на съответна област или населено място. В такъв случай най-висока оценка ще получат кандидатите, които не са стъпвали на съответната територия. А какво е инцидент - всеки да разбира каквото си иска.
- ✓ Включване като показател „Предложения в полза на възложителя”.
- ✓ Показател „Техническа обезпеченост” без никаква конкретизация в обявлението и документацията.
- ✓ Включване като показател „Отложено плащане”.

4. Методика за оценка на офертите

(ЗОП - Глава III, Раздел III, чл. 28, ал. 2)

Методиката е приложима само при критерий „икономически най-изгодна оферта”. Тя определя показателите, по които ще се извършва класирането и начина, по който ще се оценяват предложенията. Методиката се изготвя така, че да отговаря на целите и предмета на процедурата. Същевременно тя следва да е съобразена с квалификационните изисквания и с предвидения бюджет, който не би трябвало да се нарушава[1] *(желателно е този бюджет да е зададен предварително и да не се променя в хода на процедурата; на практика той показва границата, до която методиката работи правилно).*

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 от тези две оценки.

За правилната подготовка на методиката е важен не само изборът на правилни показатели за оценка, но и дефинирането на точния начин за оценка на тези показатели *(функция на съответствие).*

Методиката по ал. 1, т. 7. на чл. 28 следва да дефинира еднозначно съответствие между всяка допустима стойност на оценявания показател и неговата точна оценка, т. е. да не се допуска неясно дефиниране с оценки от ... до ... . Ако няма гарантирано еднозначно съответствие, методиката е напълно безсмислена за целите на процедурата, защото позволява лесно манипулиране на резултатите, още повече, че често и самите показатели за оценка не са правилно определени.

Порочни практики в методиката за оценка на предложенията:

- ✓ Включване на показатели за оценка, измерими с време *(например - отложено плащане)*, което води само до надлъгване между фирмите, без реална проверка за достоверността на твърденията им. При такъв подход „печелившата” фирма обещава невъзможни неща, негласно “съгласувани” с възложителя.

[1] 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 на своето участие.

- ✓ Присъждане на повече точки за членство в повече от едно сдружение.
- ✓ Неконкретизиране в обявлението и документацията на показателите и определяне на конкретните параметри от комисията за оценка на офертите.
- ✓ Включване на критерии за подбор на кандидатите като показатели за оценка на предложенията, което е нарушение на чл. 25, ал. 2, т. 6 от ЗОП.
- ✓ Използване на подкритерии към обявените в методиката показатели за оценка на предложенията, които дават възможност за субективизъм при оценката от членовете на комисията в полза на определен кандидат, отговарящ на тези подкритерии, и оттам - до липса на обективност в решението на възложителя.
- ✓ Допускане на дисбаланс при определяне на относителната тежест на отделните показатели, който може да се изразява в:
  - превес на тежестта на „субективните" показатели *(които се оценяват по преценка на членовете на комисията)* пред „обективните" показатели *(които се оценяват по формула, т. е. - чрез съпоставяне на параметри с цифрови изражения)*;
  - много ниска или много висока относителна тежест на цената; в първия случай се свежда до минимум ролята на основния и безспорен „обективен" показател, а при обратния вариант критерият „икономически най-изгодна оферта" се трансформира в „най-ниска цена".
- ✓ Допуска се грешка техническата оценка, изчислявана в точки, да се сумира с числото от оценката на цената. На практика се получава събиране на величини от различен тип *(все едно да се събират километри с килограми)*. Правилно е да се извърши нормализация, т. е. да се вземе съотношението с най-добрата величина *(за цената - най-ниската стойност, а за техническата оценка - най-високата)*.

Методиката работи правилно само и единствено когато квалификационните изисквания са изпълнени.

Но ако комисията направи „компромис" и допусне до оценка кандидат, който, например, не разполага с достатъчно развита фирмена структура *(изискване, заложено в документацията)*, този кандидат може безпроблемно да спечели по обявената методика с най-ниска цена *(не поддържа фирмена структура, има по-малко разходи и по-ниска издръжка на дейността)*. Т. е. методиката е вярна, но комисията е приложила малък трик в полза на определен кандидат.

Комисията трябва да е добросъвестна, да не се опитва да „излъже" методиката или да решава по „указанията" на възложителя кой да спечели обществената поръчка.

Заключение

Основните предпоставки за правилното протичане на една процедура за възлагане на обществена поръчка са: професионално подготвено задание; добросъвестна комисия и липса на външно въздействие по отношение на комисията.

В настоящите правила третираме само първото условие - подготовката на заданието, като допускаме, че другите две ще бъдат спазени. Документът има за цел да помогне на добросъвестния специалист, разработващ такова задание, като го ориентира в спецификата на обществените поръчки за физическа охрана и му помогне да разбере правилно смисъла на порочните практики при прилагане на ЗОП, които са изведени от практиката при приложението на закона в сферата на сигурността.

Препоръките само акцентират на някои от вариантите и принципите, по които би следвало да се работи, с цел постигане на максимална обективност в процедурите за възлагане на обществени поръчки за охрана.

Настоящият документ е съгласуван с членовете на НАФТСО и
е приет на открито заседание на Управителния съвет на 06.06.2009 г. (протокол № 86).