

ГОДИШНИК НА УНИВЕРСИТЕТА ПО АРХИТЕКТУРА, СТРОИТЕЛСТВО И ГЕОДЕЗИЯ – СОФИЯ

Юбилейна приложна научно-техническа конференция
„65 години Хидротехнически факултет и 15 години немскоезиково обучение”

6–7 ноември 2014

6–7 November 2014

International Jubilee Conference

„65th Anniversary Faculty of Hydraulic Engineering and 15th Anniversary Hydraulic Engineering in German”

ANNUAL OF THE UNIVERSITY OF ARCHITECTURE, CIVIL ENGINEERING AND GEODESY – SOFIA

XLVII ^{ТОМ}
vol.

2014

св.
fasc. I-A

ИЗИСКВАНИЯ ПРИ ПРОВЕЖДАНЕ НА ТРЪЖНИ ПРОЦЕДУРИ ВЪВ ВОДНИЯ СЕКТОР. КРИТЕРИИ ЗА ОЦЕНКА

Р. Петрова¹, Н. Банишка²

Ключови думи: тръжни процедури, методика за оценка, показатели и критерии

Научна област: водоснабдяване, канализация и пречистване на водите

РЕЗЮМЕ

В статията са разгледани основните проблеми, свързани с оценка на техническите предложения при провеждане на търгове за избор на изпълнители по оперативните програми на Европейския съюз за изминалия програмен период 2007–2013 г. Разгледани са голям брой тръжни процедури по оперативна програма “Околна среда” и Програма за развитие на селските райони за избор на изпълнител за проектиране, строителство/инженеринг. Анализирани са методиките за оценка на техническите предложения, изборът на критерии и показатели, както и проблеми, възникнали в процеса на оценяване. Направено е предложение за преоценка на показателите, залагани в методиките и въвеждане на унифициран подход с оглед подобряване качеството на провежданите тръжни процедури.

¹ Росица Петрова, доц. д-р, кат. „Организация и икономика на строителството“, УАСГ, бул. ”Хр. Смирненски” 1, 1046 София, e-mail: rossitza_petrova@abv.bg

² Нели Банишка, гл. ас. д-р, кат. „Организация и икономика на строителството“, УАСГ, бул. ”Хр. Смирненски” 1, София 1046, e-mail: nbanishka@abv.bg

1. Въведение

През изминалия програмен период 2007–2013 г. основните източници за финансиране на инвестиционни инфраструктурни проекти във водния сектор бяха оперативните програми на Европейския съюз към съответните министерства.

Оперативна програма “Околна среда 2007–2013 г.” е една от седемте оперативни програми, разработени като част от Националната стратегическа референтна рамка на Република България за програмния период 2007–2013 г. На базата на анализ на тогавашната ситуация, програмата определи приоритетните за страната области по отношение на сектор “околна среда”, които да намерят реализация и финансиране в рамките на този документ през периода. По данни на Министерството на околната среда и водите, към 20.08.2014 год. по оперативната програма се изпълняват общо 217 проекта, а успешно изпълнени са 146 проекта. Общият размер на разплатените средства към бенефициентите по програмата надхвърли 2 млрд. лв. Въпреки това нивото на усвояване на средствата е сравнително ниско (към м. август 2014 год. – 57,5 % от заложения бюджет).

Програмата за развитие на селските райони за периода 2007–2013 г. обхваща 30 мерки, разпределени в 4 оси, като за съживяване на селските райони извън градските агломерационни ареали е Ос 3 "Качеството на живот в селските райони и разнообразяване на селската икономика", в т.ч. и за реконструкция и доизграждане на водоснабдителна и канализационна инфраструктура по мярка 321 "Основни услуги за населението и икономиката в селските райони". Общият размер на договорените европейски средства е 2 375 399 716 евро или 93% от бюджета за периода 2007–2013 г. Верифицираните разходи са 1 629 434 809 евро или 64% от бюджета (към м. август 2014 год.).

Като една от основните причини за ниското ниво на усвояване на средства и по двете оперативни програми се посочват забавянията при провеждането на обществените поръчки по проектите и сключването на договори с изпълнителите, породени от получени жалби от неспечелили кандидати и липса на добро планиране от бенефициентите при стартирането на процедурите за избор на външни изпълнители.

Целта на изследването е да се анализират причините за забавянето на усвояване на средствата през изтеклия програмен период 2007–2013 год. поради несъвършенства в методиките за оценка, като е акцентирано върху оценката на техническите предложения.

Изследването е фокусирано върху провеждането на процедури за избор на изпълнители за проектиране, строителство и инженеринг на инвестиционни инфраструктурни проекти за реконструкция/реhabилитация и доизграждане на водоснабдителни и канализационни системи, включително и ПСОВ, финансирани по Оперативна програма “Околна среда 2007–2013 г.” и Програма за развитие на селските райони – 2007–2013 г.

В резултат на направения анализ е изготвено предложение за преоценка на показателите, залагани в методиките и въвеждане на унифициран подход с оглед подобряване качеството на провежданите тръжни процедури.

Разгледани са проведени тръжни процедури за избор на изпълнители за проектиране, строителство и инженеринг във ВиК сектора, публикувани на страницата на Агенцията за обществени поръчки. Анализирани са методиките за оценка, използваните критерии, показатели и елементи за оценяване. Анализът е обоснован и от опита на авторите на доклада, вследствие на прякото им участие в процедури за възлагане на обществени поръчки, както и като членове на тръжни комисии при оценка на техническите предложения.

2. Критерии и показатели за оценка

Обикновено критериите за оценка на офертите при провеждане на процедурите за избор на изпълнители за проектиране, строителство или инженеринг са „най-ниска цена” или „икономически най-изгодна оферта”. При критерий “най-ниска цена” офертите се оценяват само по отношение на предлаганата цена. Този критерий не дава сигурност на възложителите за качеството на изпълнение на обществените поръчки и обикновено се прилага при търговете за възлагане на независим надзор в строителството, но не и при избор на изпълнители за проектиране и строителство. Вторият критерий е комплексен и включва различни показатели – срок за изпълнение, предложена цена и качество на изпълнение (чрез оценка на техническо предложение за изпълнение на поръчката) и др. В методиката за оценка, изготвена от възложителите, за всеки от тези показатели се определя относителна тежест; след комбинирането им се формира и крайната оценка за всеки кандидат. Тук е мястото да се отбележи, че някои от финансиращите органи при дефиниране на изискванията си към бенефициентите посочват изрично кои от критериите са недопустими при подбора на фирмите-изпълнители. Такъв е случаят с ОПОС 2007–2013 г., която заложи в условията си, че „срокът за изпълнение не може да бъде критерий за оценка, защото е фиксиран”. В такъв случай остават само двата критерия – цена и качество и това показва колко съществена е оценката на качеството на дадена оферта за изпълнение на обществена поръчка.

2.1. Процедури за възлагане на обществени поръчки за проектиране: изготвяне на прединвестиционни проучвания, идейни и/или работни проекти за ВиК мрежа и ПСОВ

Направеният преглед на методиките за оценка показва, че най-често използваните показатели за оценка на техническите предложения със съответните елементи за оценяване при процедури за възлагане на дейности по проектиране са формулирани по следния начин:

- Методология, последователност и етапи на изпълнение:
 - описание и обосновка на всички видове планирани работи;
 - мониторинг на методите на изпълнение на дейностите;
 - описание на дейностите, подлежащи на съгласуване и контрол;
 - описание на входните ресурси за постигане на резултатите;
 - разпределение на човешките ресурси и отговорности.
- Управление на риска:
 - описание и обосновка на всички видове планирани работи;
 - идентификация на възможните рискове;
 - мерки за въздействие при възникването на риска;
 - мерки за недопускане/ предотвратяване на риска;
 - мерки за преодоляване на последиците при настъпване на риска.
- График на дейностите:
 - разпределение на категориите дейности по време и обекти;
 - представен линеен график.

2.2. Процедури за възлагане на обществени поръчки за строителство на ВиК мрежи и ПСОВ

При провеждане на процедури за възлагане на строителството на ВиК мрежи и ПСОВ най-често използваните показатели за оценка на техническите предложения със съответните елементи за оценяване са формулирани по следния начин:

- Технологично-строителна програма:
 - списък и предложение за дейности, необходими за постигане на целите;
 - описание на организацията за управление на проекта, в т.ч. структура, доклади, начин на организация на работни срещи и др. Разпределение на задачите и отговорностите между експертите;
 - описание на технологичната последователност на строителните процеси и дейностите; график за изпълнение на дейностите.
- Оценка на риска и социалното въздействие на обекта:
 - евентуални рискове и стратегия за справяне с тях;
 - социално въздействие на строителството и мерки за предотвратяване на негативните ефекти върху населението.

2.3. Процедури за възлагане на обществени поръчки за инженеринг (работно проектиране и строителство) на ВиК мрежа и ПСОВ

При процедурите за възлагане на инженеринг (работно проектиране и строителство) на ВиК мрежа и ПСОВ оценката на техническото предложение най-често се прави по показатели и елементи, идентични с тези при процедурите за възлагане на строителство, а именно:

- Технологична последователност на строителните процеси:
 - описание на отделните етапи на изпълнение на поръчката;
 - описание на видовете СМР и последователност на изпълнение;
 - организация и подход на изпълнение;
 - съответствие на линейния график с предложената организация.
- Управление на риска:
 - идентификация на възможните рискове;
 - степен на въздействие при възникване на риска;
 - мерки за недопускане/ предотвратяване на риска;
 - мерки за преодоляване на последиците при настъпване на риска.

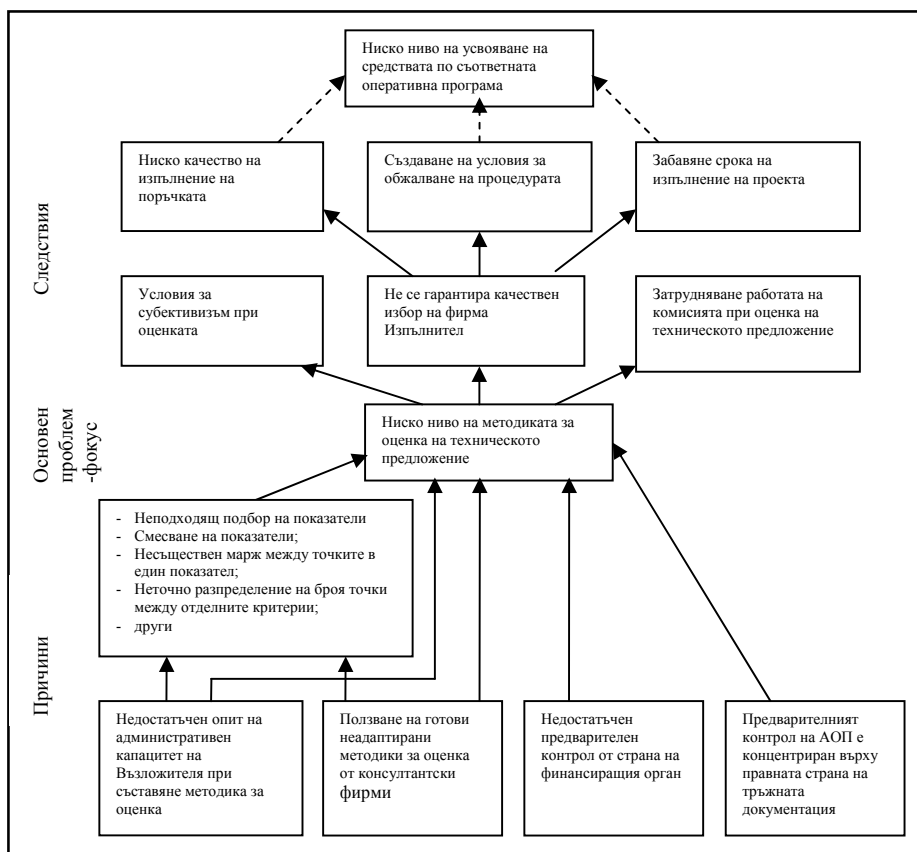
3. Анализ на проблемите, свързани с оценка на техническото предложение

Въз основа на съществуващото положение и идентифициране на отрицателните страни е изготвен анализ на проблемите с установена връзка „причина–следствие“ между съответните проблеми. Използван е **методът на логическата рамка**, като са съставени **дърво на проблемите** и **дърво на целите**, които искаме да постигнем.

При съставянето на дървото на проблемите се открояват три основни стъпки, а именно:

- Прецизно определяне на рамката и обект на анализа, а именно показателите за оценка в техническото предложение за изпълнение на отделни поръчки.

- Идентифициране на основните проблеми пред тържните комисии, при разглеждане и оценка на техническото предложение в офертите.
- Визуализация на проблемите – проектиране на дърво на проблемите, вж. фиг. 1.



Фиг. 1. Дърво на проблемите

Дървото на проблемите е проектирано въз основа на:

- идентифициране на проблемите при провеждане на тържните процедури и избор на основен проблем – фокус, който в случая е ниското ниво на методиката за оценка на техническите предложения;
- изграждане на йерархия на причините (предпоставките) и следствията, като проблемите, които са пряка причина за възникване на проблема-фокус, формират корена на дървото, а проблемите, които са следствие (резултат) от проблема-фокус, оформят короната на дървото на проблемите;
- причините, проблемът-фокус и следствията са свързани посредством стрелки тип „причина-следствие“.

Направеният анализ показва, че основните причини за възникването на проблемите при провеждане на тържните процедури според нас са следните:

- недостатъчният опит и ограниченият административен капацитет на възложителите (в конкретния случай общини) при съставянето на методики за оценка на оферти;

- ползването на консултантски фирми за разработване на процедурите, които най-често ползват готови методики, които не са адаптирани към спецификата на конкретната поръчка;
- предварителният контрол на АОП обикновено е концентриран върху правните аспекти на процедурата, но не и върху подбора на показателите за оценка на техническото предложение и съответната тежест на всеки от тях в окончателната оценка;
- недостатъчният предварителен контрол от страна на финансиращите органи.

Въз основа на първите две причини в методиките за оценка на техническите предложения се наблюдава:

- неподходящ подбор на показатели;
- смесване на показатели.

От представените в т. 2.1; 2.2 и 2.3 най-често използвани показатели за оценка на техническите предложения за проектиране, строителство и инженеринг, представени със съответните елементи за оценяване е видно, че и при трите вида процедури не се разграничава технология на изпълнение от организация на изпълнение. Недопустимо е и отделянето на "Съответствие на линейния график с предложената организация", като отделен елемент за оценка в критерия, тъй като съгласно Наредба № 2 от 2004 г. за минималните изисквания за здравословни и безопасни условия на труд при извършване на СМР, графикът за изпълнение на дейностите е задължителна част от проекта по организация на строителството. Смесването на отделните критерии показва непознаване на същността им и неразбиране на материята от страна на изготвящите процедурата. Повечето консултантски фирми имат в състава си предимно юристи и икономисти, но не и инженери с доказан опит в организацията и управлението на строителството.

- несъществен марж между точките в един показател.

В много тръжни процедури е заложен несъществен марж между точките в един показател, което води до нереална оценка на техническите предложения и изборът на изпълнител за поръчката се определя въз основа на предложената най-ниска цена. Пример за това е даден в табл. 1.

Таблица 1. Показатели за оценка на техническото предложение

	Показател: Методология, последователност и етапи на изпълнение	Брой точки
1.	В техническото предложение пълно и детайлно са описани организация, план за работа с описание на разпределение във времето на техническите и човешките ресурси	3
2.	В техническото предложение има несъществени пропуски , свързани с изпълнението на дейностите от обхвата на възлагане и/или описанието на организацията и плана за работа	2
3.	В техническото предложение има съществени пропуски , свързани с изпълнение на дейностите от обхвата на възлагане и/или описанието на организацията и плана за работа	1

- неправилно определена тежест на отделните показатели.

В голяма част от изследваните процедури тежестта на отделните показатели не отговаря на тяхната значимост за качеството на изпълнение на услугата.

По отношение на предварителния контрол от страна на финансиращите органи следва да се отбележи, че ДФЗ одобрява предварително критериите за подбор на кан-

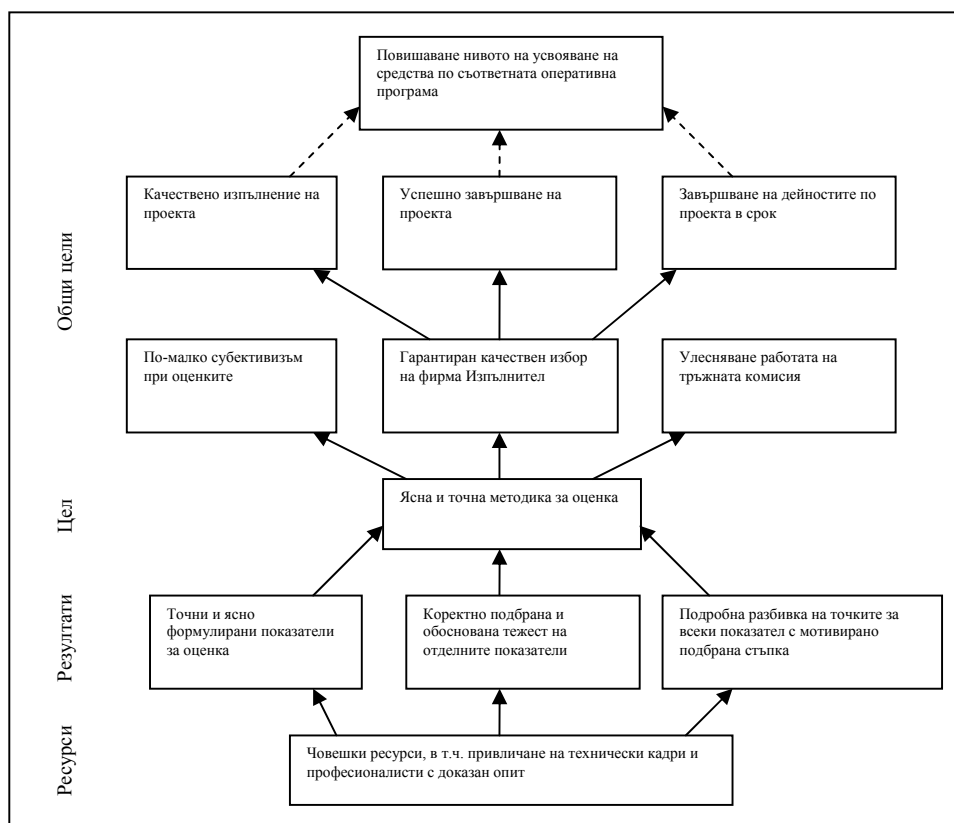
дидатите, включително и методиките за оценка, докато Оперативна програма „Околна среда” осъществява предварителен контрол върху цялата документация за обществените поръчки, като обръща основно внимание върху правните аспекти на процедурата и дали методиката за оценка на техническото предложение следва изискванията на действащия към момента ЗОП.

Последиците от проблема-фокус могат да бъдат систематизирани като:

- затрудняване работата на комисията при оценка на техническото предложение;
- условия за субективизъм при оценката;
- не се гарантира качествен избор на фирма изпълнител, вследствие на което нарастват жалбите от неспечелили кандидати, забавя се срокът за сключване на договори с изпълнители, а от там и срокът на изпълнение на инвестиционния проект. Некачественият избор на изпълнител води и до ниско качество на изпълнение на поръчката.

Всичко това резултира в ниско усвояване на средствата по оперативните програми и/или голям брой неразплатени договори с изпълнители на обществени поръчки, което има пряк социален ефект върху обществото като цяло.

Негативните елементи от дървото на проблемите са трансформирани в решения, дефинирани като преследвани цели и представени на фиг. 2. “Дърво на целите”.



Фиг. 2. Дърво на целите

В дървото на целите са разграничени четири основни нива:

- **Ресурси** – чрез използването на високо – квалифицирани **човешки ресурси** ще се получат положителни **резултати**, а именно точни и ясно формулирани показатели за оценка, коректно подбрана и обоснована тежест на отделните показатели, подробна разбивка на точките за всеки показател с мотивирано подбрана стъпка;
- **Цел**, която да бъде изпълнена, а именно: тръжните процедури за избор на изпълнител за проектиране и строителство на ВиК мрежи и ПСОВ да имат ясна и точна методика за оценка на техническото предложение;
- **Общи цели**, свързани с по-малко субективизъм при оценките на техническите предложения, улесняване работата на тръжните комисии, както и гарантиране на качествен избор на фирми изпълнители на поръчките;
- **Резултати** – за постигане на основната и общите цели е необходимо прецизно определяне на очакваните резултати.

3. Изводи

Въз основа на направения анализ и оценка на проблемите могат да се формулират следните изводи:

- Правилният избор на критерии и показатели за оценка на техническите предложения е важно условие за успешното приключване (завършване) на тръжните процедури и избор на изпълнител, отговарящ в максимална степен на изискванията на възложителя.
- При съставянето на методиките за оценка на техническите предложения трябва да се привличат специалисти с доказан опит от практиката и професионални умения, свързани с организацията и управлението на инвестиционния процес в строителството.
- Прилагането на унифициран подход при съставянето на методика за оценка, включително ползването на „добри практики”, е съществен момент в усилията за подобряване качеството на провеждане на тръжните процедури

ЛИТЕРАТУРА

1. <http://www.aop.bg>
2. <http://www.evrofinansirane.eu/content/view/86/16/>
3. <http://ope.moew.government.bg/>
4. <http://prsr.government.bg/>
5. Закон за обществените поръчки. 2004 г. с всички изменения и допълнения

PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURES IN THE WATER SECTOR. SELECTION CRITERIA

R. Petrova¹, N. Banishka²

Keywords: public procurements, technical evaluation, criteria and indicators

Research area: water supply, sewerage, water and wastewater treatment

ABSTRACT

The article discusses the main problems related to the evaluation of technical proposals for awarding of public procurements, financed through the different operational programs (OP's) of the European Union, for the past programming period 2007–2013. A large number of public procurement tenders launched under OP Environment and the Rural Development Program for the awarding of design-bid-build or design-build contracts are examined. The methodologies for technical evaluation of the bids, the choice of evaluation criteria and indicators, and the problems encountered during the evaluation process are analysed. The article proposes a review of the indicators currently applied in evaluation methodologies and the introduction of a unified approach in order to improve the quality of the technical proposals' assessment.

¹ Rositza Petrova, Assoc. Prof. Dr., Dpt. "Construction management and economics", UACEG, 1 H. Smirnenski Blvd., Sofia 1046, e-mail: rossitza_petrova@abv.bg

² Neli Banishka, Chief Assist. Dr., Dept. "Construction management and economics", UACEG, 1 H. Smirnenski Blvd., Sofia 1046, e-mail: nbanishka@abv.bg

