

МИНИСТЕРСТВО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ
ДИРЕКЦИЯ „МЕЖДУНАРОДНИ ПРОЕКТИ“

УРИ: 8621P-2323 Екз. 2
11.02 2018 г.

ДО

ЗАМЕСТИК-МИНИСТЪРА НА
ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ
Г-Н МИЛКО БЕРНЕР

ЗАМЕСТИК-МИНИСТЪРА НА
ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ
Г-Н КРАСИМИР ЦИПОВ

Съгласен с резолюцията на
МЗМ - министър

ДОКЛАДНА ЗАПИСКА

Бернер и Ципов
39 по казуса на
края на стр. 3

ОТНОСНО: Указания от Европейската комисия във връзка с провеждането на обществени поръчки, финансирани със средства от Спешни мерки по фонд „Вътрешна сигурност“ (ФВС) в МВР

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА ЗАМЕСТИК-МИНИСТРИ,

В отговор на запитване до Европейската комисия, отправено на 06.12.2017 г. относно констатирано разминаване в заложените в обявленията и в документациите срокове по обществени поръчки, финансирани със средства от Спешни мерки по ФВС, бих желала да представя на вниманието Ви отговорът, получен на 01.02.2018 г.

Запитването касае следните процедури за обществени поръчки:

1. “Доставка на детектори за сърдечен ритъм” – Поддейност 8 Споразумение НОМЕ/2016/ISFB/AG/EMAS/0035. Съгласно обявлението прогнозната стойност е 210 000 евро без ДДС, а срокът за изпълнение на договора е до 15.09.2017 г. Съгласно документацията по обществената поръчка, срокът за изпълнение е 90 дни, но не по-късно от 15.09.2017 г.

2. “Доставка на полицейски автомобили с повишена проходимост” – Поддейност 12 от Споразумение НОМЕ/2016/ISFB/AG/EMAS/0035. Съгласно обявлението прогнозната стойност е 14 500 000 евро без ДДС, а срокът за изпълнение на договора е до 25.09.2017 г. Съгласно документацията по обществената поръчка, срокът за изпълнение е 180 дни, но не по-късно от 25.09.2017 г.

3. “Доставка на 100 броя четци (скенери) за документи тип 3М АТ9000 или еквивалентно” – Поддейност 10 от Споразумение НОМЕ/2016/ISFB/AG/EMAS/0035. Съгласно обявлението прогнозната стойност е 160 000 евро без ДДС, а срокът за изпълнение на договора е до 10.09.2017 г. Съгласно документацията по обществената поръчка, срокът за изпълнение е 30 дни, но не по-късно от 10.09.2017 г.



ДОП, ГАГП, ЗВО за отчитане
указанията на ЕК. ЗВО в срок
до 05.02.2018 г. за подготовка становище
по изложения казус в ДЗ.
ГАНП, АКИС за сведение и
изпълнение на указанията.
01.02.2018 г.

4. "Доставка на патрулни полицейски автомобили с висока проходимост" – поддейност 4 и 12 от Споразумение HOME/2016/ISFB/AG/EMAS/0035. Съгласно обявлението прогнозната стойност е 5 695 480,11 евро без ДДС, а срокът за изпълнение на договора е до 20.09.2017 г. Съгласно документацията по обществената поръчка, срокът за изпълнение е 180 дни, но не по-късно от 20.09.2017 г.

Поръчките бяха обжалвани пред КЗК и ВАС, като решенията на възложителя за избор на изпълнител са потвърдени и са влезли в сила.

Във връзка с подписването на договорите по посочените процедури от дирекция „Обществени поръчки“ – МВР постъпи запитване предвид заложените в документациите и обявленията срокове за изпълнение на договорите, от една страна, и одобреното от Европейската комисия удължаване на сроковете за допустимост на разходите по проектите до 30.09.2018 г., от друга. Обществените поръчки са обявени в началото на 2017 г., преди договореното удължаване на сроковете на споразуменията, поради което в документациите срокът за изпълнение на договорите е заложен в месеци/дни, но не по-късно от първоначалния срок за допустимост на разходите – края на месец септември 2017 г.

Предвид установените разминавания в условията за изпълнение на договорите между обявленията от една страна и документацията, от друга, дирекция „Международни проекти“ изпрати запитване до представители на Комисията относно това, дали констатираното разминаване ще бъде считано за нарушаване на принципите на прозрачност и равно третиране на икономическите оператори и като възможно ограничаване броя на потенциалните участници.

Поради комплексния характер на казуса, по инициатива на представители на Генерална дирекция „Миграция и вътрешни работи“ към ЕК, въпросът бе обсъждан в рамките на видеоконферентен разговор с Ваше участие проведен на 18.01.2018 г.

На 01.02.2018 г. в ДМП са получени заключенията на Европейската комисия Ref Ages (2018)619852-01/02/2018 във връзка с проведената видеоконферентна връзка.

В документа се подчертава, че ЕК не разполага с детайлна информация по отношение на българското законодателство в областта на обществените поръчки, както и на детайли по конкретните процедури, но препоръчва възложителят да документира всички процеси и предприети мерки, за да осигури проследима одитна пътека за нуждите на бъдещи одити. Набляга се върху важността на това при вземането на решения да се анализират всички обстоятелства с цел спазване на основните принципи при възлагане на обществените поръчки: прозрачност, равно третиране и ефективност на разходите.

Изразява се мнение, че когато се анализира дали подписаният договор е в съответствие с условията на обществената поръчка, следва да бъде отчетен периодът между подаването на жалбите и решенията на ВАС. По-специално обжалването следва да бъдат разглеждани като външен фактор, който на практика е спрял процеса на възлагане.

Обръща се внимание на обстоятелството, че към момента на вземане на решенията за избор на изпълнител е било налице несъответствие с първоначално обявените условия на поръчките и противоречиви срокове за изпълнение на поръчките. Подчертава се фактът, че удължаването на срока за изпълнение на грантовите споразумения до 30.09.2018 г. не е релевантно към казуса, тъй като то е одобрено след издаване на решенията за избор на изпълнител.

Посочва се, че по процедури №№ 1 и 3 изглежда, че не налице противоречие в сроковете за изпълнение на поръчката.

По отношение на процедурата за "Доставка на полицейски автомобили с повишена проходимост" и процедурата за "Доставка на патрулни полицейски автомобили с висока проходимост", реалният срок между решението за избор на изпълнител и крайния срок за изпълнение на поръчката е по-къс от първоначално обявения - 180 дни. Следователно е било невъзможно договорите да бъдат подписани при едновременно спазване на двете условия, независимо от процеса на обжалване.

ЕК посочва, че това обстоятелство може да бъде прието като проблем при признаването на допустимостта на разходите по двете процедури. Следва да се има предвид, че възможна финансова корекция в размер на 25% на приноса от ЕС представлява 3 612 000 лв.

Посочва се, че е обсъден подход за решаване на казуса като се намали на срокът за изпълнение на договорите след детайлен анализ за спазване на принципа за равнопоставеност на икономическите оператори и не се извършват други промени в договора, освен датата на доставка. Препоръчва се също така да бъде взето мнението на Одитния орган по Националната програма по ФВС.

В заключение ЕК отбелязва, че този случай следва да се счита за специфичен и да не създава практика по отношение на други поръчки. В бъдеще ЕК препоръчва да бъде преустановена практиката, прилагана в рамките на тези процедури, като коректно се преценява времето, необходимо за провеждане на поръчката и в обявлението и документацията се посочва само срокът за доставка, без да се посочва дата за допустимост на разходите.

Следва да се отбележи, че аналогична ситуация е налице при следните обществени поръчки, за които ЕК не е информирана:

1. „Възстановяване работоспособността на първата част от Интегрираната система за наблюдение (ИСН) по границата с Република Турция от ГКПП-Капитан Андреево до ГКПП-Лесово“. Договорът е подписан с редуциран срок за изпълнение.

2. „Разширяване на Интегрираната система за гранично наблюдение на българо-турската граница - изграждане на сензорни линии за наблюдение“. Решението за избор на изпълнител е в процес на обжалване.

3. „Доставка на патрулни автомобили с висока проходимост“, обособена позиция 2: „Доставка на 70 броя патрулни автомобили с висока проходимост" - предстои издаване на решение за избор на изпълнител.

Предвид изложеното,


ПРЕДЛАГАМ:

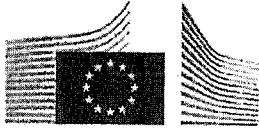
1. Отговорът на Европейската комисия да бъде изпратен на ГДГП, дирекция „Обществени поръчки“ и Одитния орган по ФУМИ и ФВС – Звено за вътрешен одит.

2. Одитният орган да представи становище съгласно предложенията на Европейската комисия.

ПРИЛОЖЕНИЕ: Ref Ares (2018)619852-01/02/2018 – оригинал и неофициален превод

На основание чл. 42, ал.5 от ЗОП
във вр.с чл.2 ал.2 от ЗЗЛД
ДИРЕКТОР
Мая Петкова





EUROPEAN COMMISSION
DIRECTORATE-GENERAL MIGRATION AND HOME AFFAIRS

Ref. Ares(2018)619852 - 01/02/2018

Directorate E: Migration and Security Funds
Unit E.1: Union Actions

Note to the file

- Reference:** Minutes and conclusions of the videoconference held on 18 January 2018 between DG HOME (COM) and the Bulgarian Interior Ministry (MOI)
- Subject:** Terms of implementation of contracts under procurement procedures used in the framework of Emergency Assistance under the Asylum, Migration and Integration fund (AMIF) and the Internal Security Fund – Borders and Visa (ISF-BV)
- Participants:** The Bulgarian delegation was chaired by Deputy Minister Tsipov. The DG HOME delegation was chaired by Ms Stéphanie Carillon, Head of Unit HOME.E.1

On 6 December 2017, MOI has sent to HOME the following request:

In relation to the implementation of the activities funded under the Emergency Assistance mechanism, I would like to ask you to provide us with Commission's statement regarding finalizing some public procurement procedures. The request comes from the contracting authority „Public Procurement“ Directorate – MoI, which is designated to award public procurement procedures financed under the Emergency Assistance mechanism. It is with regard a condition which is included in the public procurement notice and the tender documentation and is related to the term of the implementation of the public contracts. The procurement procedures have been launched in early 2017 before the extension of the grant agreements 0035 and 0033. Therefore in the procurement notice and tender documents the implementation period of the contract has been specified as number of months/days while also stating the end eligibility date of the contract, i.e. 30 September 2017.

As already discussed during the monitoring mission several procurement procedures have been appealed before the Commission for Protection of Competition and the Supreme Administrative Court of the Republic of Bulgaria. Meanwhile the extension of the projects until 30 September 2018 has been granted. The appeal procedures took several months and most of the decisions have been issued in October and November 2017.

Decisions have been issued under the following public procurement procedures:

- 1. “Delivery of 6 heartbeat detection systems” – under Sub-action 8 of Grant Agreement HOME/2016/ISFB/AG/EMAS/0035. According to the contract notice the estimated value of procurement procedure is EUR 210 000 without VAT and term of the contract is up to 15/09/2017. According to the procurement documents the term of the contract is 90 days, but not later than 15/09/2017.*
- 2. “Delivery of 290 all-terrain vehicles for patrolling by police” – under Sub-action 12 of Grant Agreement HOME/2016/ISFB/AG/EMAS/0035. According to the contract notice the estimated value of procurement procedure is EUR 14 500 000 without VAT and term of the contract is up to 25/09/2017. According to the procurement documents the term of the contract is 180 days, but not later than 25/09/2017.*
- 3. “Delivery of 100 Document readers” – under Sub-action 10 of Grant Agreement HOME/2016/ISFB/AG/EMAS/0035. According to the contract notice the estimated value of procurement procedure is EUR 160 000 without VAT and term of the contract is up to 10/09/2017.*

According to the procurement documents the term of the contract is 30 days, but not later than 10/09/2017.

4. "Delivery of 121 patrol all terrain 4x4 vehicles" – under Sub-actions 4 and 12 of Grant Agreement HOME/2016/ISFB/AG/EMAS/0035. According to the contract notice the estimated value of procurement procedure is EUR 5 695 480,11 without VAT and term of the contract is up to 20/09/2017. According to the procurement documents the term of the contract is 180 days, but not later than 20/09/2017.

The decisions have already entered into force and they leave the decisions of the contracting authority for the selection of the contractors in force. As a consequence the conclusion of contracts is forthcoming.

With regard to the above mentioned and having in mind that there is a discrepancy between the terms for contract implementation according to the contract notices published in the Official Journal on one hand, and the procurement documents on the other hand, could you please provide us with Commission's opinion whether this discrepancy would be treated as infringement of the principles of transparency and equal treatment of economic operators and as possible limitation of the numbers of potential applicants, due to the fact that in accordance with Article 51 and 52 of DIRECTIVE 2014/24/EU only the fixed-terms are visible in the EU platform <http://simap.europa.eu?>

During the videoconference, COM stated that it is not possible to provide a yes/no position as COM has neither the knowledge of the Bulgarian legislation for procurement procedures and contracts nor the detailed information in relation with these procurements procedures and its complete management (such as specifications, Questions and answers (Q/A's) and evaluation report). COM also emphasized that it is important that MOI document the processes, issues and decisions/actions taken in their own files, in order to maintain a perfect audit trail of the decisions in case of future requests for informations or audits.

In all the decisions, it is important to demonstrate that all options were analysed, taking into account the core principles of public procurement: transparency, equal treatment and value for money.

COM asked about the reasons of the appeals and in particular whether they were related to procedural or contractual deadlines and whether there have been any Q/A's on regarding these deadlines. MOI confirmed that appeals were solely based on technical elements, and they did not contain any element in relation with the deadlines of the call for tenders. MOI also confirmed that the Court rulings on the appeals have been fully in favour of MOI and that these were last resort rulings, i.e. decisions could not be appealed further.

COM clarified that the time that elapsed between the launch of the appeals and the Bulgarian Court's ruling should not be taken into account when analysing whether the signed contract respect the conditions of call for tender. Indeed, the appeals should be considered as an external factor which has de facto suspended the procurement process.

In practice, this means that MOI should analyse whether, at the moment of the award decision, the different deadlines (contract duration and deadline to complete the services as announced in the contract notices) were already contradicting each other. The fact that COM granted an extension of the grant agreement until 30 September 2018 is irrelevant here since the extension occurred after the award decision.

There seems to have been no contradiction between the different deadlines for procurement procedures n°1 (90 days) and n°3 (30 days).

However, for the procurement procedures n°2 and n°4, the date of 20 and 25 September 2017 were already less than 180 days after the date of the award decision. It was therefore already impossible that contracts could be signed respecting both the conditions of 180 days after signature and the date of 20/25 September, independently of the appeals and their results.

COM raised that this is an issue with regard to eligibility costs under the grant agreement. Since there does not seem to be a perfect solution, the MOI was advised to assess the different options and chose the one which respects the best the core principles of public procurement. One of the solution discussed could be to reduce the duration in order to reflect the remaining days at the time of the award decisions. However, the impacts on the equal treatment must be carefully analysed.

It is advised to consult the Audit Authority of the national programme ISF-Borders in this process.

In any case, not other modification should be made than the delivery date, i.e. all other parameters like price, technical specifications remain the same. MOI should get confirmation that the winning bidder maintained price and accepted to proceed with the contract.

Finally, COM highlighted that this case is specific and should not establish a precedent for other cases

In the future COM advised to discontinue the practice followed under these procurement procedure and to estimate the time needed until the award decision so that only one delivery time (typically in days/months) appears in procurement documents and contract notice.

Паметна бележка

Относно: Бележки и заключения от видеоконферентен разговор, проведен на 18 януари 2018 г. между представители на ГД „Вътрешни работи“ на ЕК и Министерството на вътрешните работи на Република България

Тема: Условия за сключване на договори по процедури за възлагане на обществени поръчки в рамките на предоставена Спешна помощ по Фонд „Убежище, миграция и интеграция“ и Фонд „Вътрешна сигурност“ (Граници и визи)

Участници: Българската страна бе ръководена от заместник-министъра на вътрешните работи, г-н Красимир Ципов. Участието от страна на ЕК бе ръководено от г-жа Стефани Карлион, началник на отдел НОМЕ.Е.1

Във връзка с изпълнението на дейности, финансирани по Спешни мерки бих искала становището на Комисията по отношение на финализирането на някои обществени поръчки. Запитването е от възложителя Дирекция „Обществени поръчки“ – МВР, която е определена да провежда обществени поръчки, финансирани по Спешни мерки. То е във връзка с условие, което е включено в обявлението и документацията за обявяване на обществените поръчки и е свързано със срока за изпълнението на договорите. Обществените поръчки са открити в началото на 2017 г. преди удължаването на грантови споразумения 0035 и 0033. По тази причина в обявлението и документацията срокът за изпълнението на договорите е посочен като брой месеци/дни като същевременно се посочва и края на периода за допустимост по договорите, т.е. 30.09.2017 г.

Както вече беше дискутирано по време на Мониторинговата мисия няколко процедури бяха обжалвани пред КЗК и ВАС. Междувременно беше получено удължение на проектите до 30.09.2018 г. Процедурите по обжалване отнеха няколко месеца и по голямата част от решенията са издадени през месец октомври-ноември 2017 г. Издадени са решения по следните процедури:

1. “Доставка на детектори за сърдечен ритъм” – Поддейност 8 Споразумение НОМЕ/2016/ISFB/AG/EMAS/0035. Съгласно обявлението прогнозната стойност е 210 000 евро без ДДС, а срокът за изпълнение на договора е до 15.09.2017 г. Съгласно документацията по обществената поръчка, срокът за изпълнение е 90 дни, но не по-късно от 15.09.2017 г.

2. “Доставка на полицейски автомобили с повишена проходимост” – Поддейност 12 от Споразумение НОМЕ/2016/ISFB/AG/EMAS/0035. Съгласно обявлението прогнозната стойност е 14 500 000 евро без ДДС, а срокът за изпълнение на договора е до 25.09.2017 г. Съгласно документацията по обществената поръчка, срокът за изпълнение е 180 дни, но не по-късно от 25.09.2017 г.

3. "Доставка на 100 броя четци (скенери) за документи тип 3M AT9000 или еквивалентно" – Поддейност 10 от Споразумение HOME/2016/ISFB/AG/EMAS/0035. Съгласно обявлението прогнозната стойност е 160 000 евро без ДДС, а срокът за изпълнение на договора е до 10.09.2017 г. Съгласно документацията по обществената поръчка, срокът за изпълнение е 30 дни, но не по-късно от 10.09.2017 г.

4. "Доставка на патрулни полицейски автомобили с висока проходимост" – поддейност 4 и 12 от Споразумение HOME/2016/ISFB/AG/EMAS/0035. Съгласно обявлението прогнозната стойност е 5 695 480,11 евро без ДДС, а срокът за изпълнение на договора е до 20.09.2017 г. Съгласно документацията по обществената поръчка, срокът за изпълнение е 180 дни, но не по-късно от 20.09.2017 г.

Решенията са влезли в сила и те потвърждават решенията на възложителя за избор на изпълнител. В тази връзка предстои сключването на договорите.

Във връзка с изложеното и отчитайки, че е налице разминаване между срока за изпълнение на договорите посочен в обявлението, публикуван в Официален вестник на ЕС от една страна, и документацията за възлагане на обществена поръчка, от друга страна, бихте ли могли да ни информирате за мнението на ЕК дали това разминаване ще бъде разглеждано като нарушаване на принципите на прозрачност и равно третиране на икономическите оператори и като ограничаване на броя на потенциалните участници, тъй като съгласно чл. 51 и 52 от Директива 2014/24/ЕС само фиксираните срокове са видими в платформата <http://simap.europa.eu>.

По време на видеоконференцията Европейската комисия (ЕК) заяви, че не е възможно да даде категоричен отговор „да“ или „не“, тъй като не познава българското законодателство в областта на обществените поръчки и не разполага с подробна информация относно спецификите на документацията и процеса на провеждане на посочените обществени поръчки (например технически спецификации, разяснения и доклад от оценителната комисия). ЕК също така подчерта, че е важно МВР да документира всички процеси, въпроси, решения и предприети решения и действия в отделни досиета, за да осигури проследима одитна пътека на решенията за нуждите на бъдещи одити.

Важно е при вземането на решения да се анализират всички обстоятелства с цел спазване на основните принципи при възлагане на обществените поръчки: прозрачност, равно третиране и ефективност на разхода.

ЕК зададе въпрос относно причините за обжалванията и по-точно дали те имат отношение към крайните срокове на процедурите за възлагане на обществени поръчки или крайните срокове по договорите, както и дали са постъпвали искания за разяснения по отношения на сроковете. Представителите на МВР потвърдиха, че подадените жалби касаят единствено технически характеристики и не засягат обявените крайни срокове на обществените поръчки. Представителите на МВР също така потвърдиха, че решенията на съда са били изцяло в полза на МВР и са постановени от последна инстанция, т.е. не подлежат на обжалване.

ЕК поясни, че когато се анализира дали подписаният договор е в съответствие с условията на обществената поръчка, следва да бъде отчетен периодът между подаването на жалбите и решенията на ВАС. По-специално обжалването следва да бъдат разглеждани като външен фактор, който на практика е спрял процеса на възлагане.

На практика, това означава, че МВР следва да анализира дали към момента на вземане на решение за определяне на изпълнител, различните срокове (на продължителност на договора и крайния срок за изпълнение, посочен в обявлението) не си противоречат. Фактът, че ЕК е удължила срока за изпълнение на грантовете

споразумения до 30.09.2018 г. не е релевантно към казуса, тъй като удължението е одобрено след издаване на решенията за избор на изпълнител.

Отбелязано бе, че няма противоречие между различните крайни срокове за обществени поръчки № 1 (90 дни) и № 3 (30 дни).

За процедурите за възлагане на обществени поръчки № 2 и № 4, обаче, реалният срок между решението за избор на изпълнител и крайния срок за изпълнение на поръчката (20 и 25.09.2017 г.) е по-къс от първоначално обявения - 180 дни, независимо от процеса на обжалване. Следователно е било невъзможно договорите да бъдат подписани при едновременно спазване на двете условия за 180-дневен срок след подписването и краен срок за изпълнение 20/25 септември, независимо от обжалванията и резултатите от тях.

ЕК посочи, че това е въпрос, свързан с допустимостта на разходите по споразумението за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ. Предвид факта, че няма перфектно решение, беше отправена препоръка към МВР да прецени различните варианти и да избере този, който в най-голяма степен отговаря на основните принципи за възлагане на обществени поръчки. Едно от дискутираните решения беше намаляване на продължителността, за да се вземат предвид оставащите дни към момента на определянето за изпълнител. Следва да бъде внимателно анализирано, обаче, въздействието върху принципа за равнопоставеност.

Препоръчително е да бъде проведена консултация с Одитния орган по националната програма по ФВС, в област „Граници и визи“.

При всички случаи не трябва да се правят други промени освен датата на доставка, т.е. всички други параметри като цена, технически спецификации следва да останат същите. МВР трябва да получи потвърждение, че спечелилият кандидат е потвърдил офериранията цена и е приел да изпълни договора.

В заключение ЕК отбеляза, че този случай е специфичен и не следва да създава практика за други случаи.

В бъдеще ЕК препоръчва да бъде преустановена практиката, прилагана в рамките на тези процедури за възлагане на обществени поръчки, като се преценява времето, необходимо до издаването на решението за избор на изпълнител и в обявлението и документацията се посочва само времето за доставка (обичайно в дни / месеци).

