



ЕВРОПЕЙСКИ СЕМЕСТЪР – ТЕМАТИЧЕН ИНФОРМАЦИОНЕН ДОКУМЕНТ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Всяка година публичните органи в ЕС изразходват около 14 % от БВП за възлагане на обществени поръчки. Това се равнява на повече от 1,9 трилиона евро¹. Обществените поръчки очевидно са важни за конкурентоспособността заради своя размер. Това се отнася в особена степен за сектори като енергетиката, транспорта, отбраната, информационните технологии и здравните услуги, в които общественият сектор е основен потребител.

Ефективните обществени поръчки са от решаващо значение за решаване на много от ключовите политически предизвикателства, пред които е изправен ЕС. Тук се включват растежът и работните места, фискалната дисциплина, модернизиранието на публичната администрация, борбата срещу корупцията и тайните споразумения, достъпът до пазара за малки и средни предприятия, доверието на гражданите в публичните органи и демокрацията, както и иновациите и екологично и социално устойчивият растеж.

Продуктивното разходване и инвестиране на публични средства са ключови лостове за възстановяване на икономическия растеж, особено във

¹ Това са последните оценки, които не включват разходите за комунални услуги. Предишните оценки, които включваха обществените поръчки за комунални услуги, възлизат на около 19 % от БВП на ЕС, т.е. около 2,3 трилиона евро.

времена на ограничени държавни бюджети. За държавите членки обществените поръчки са съществен инструмент за изпълнение на държавните политики и изпълнение на националните стратегически цели. Добре функциониращите пазари на обществени поръчки дават тласък на националната конкурентоспособност чрез по-добри публични финанси, по-добри инвестиции и по-висококачествени услуги, като инфраструктурата или електронното управление.

Договорите за обществени поръчки над европейските прагове, заложи на равнище ЕС², трябва да бъдат публикувани в целия ЕС, като това става чрез платформата „Tenders Electronic Daily“ (TED)(Електронен ежедневник за обществени поръчки)³. Целта е да се интегрират пазарите на обществени поръчки в ЕС, да се увеличи конкуренцията и да бъде получено по-добро съотношение качество/цена за изразходваните публични средства. Общо в целия ЕС през 2015 г. са публикувани покани за представяне на оферти на стойност 450 милиарда евро.

² Законодателството на ЕС определя минимални хармонизирани правила за тръжните процедури, чиято парична стойност надхвърля определена сума. Те могат да бъдат намерени на https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_en.

³ <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

2. ОСНОВНИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ПОЛИТИКАТА

Укрепването на обществените поръчки е от централно значение в действията на публичните органи, за да се създаде едно по-справедливо общество, основано на равни възможности, устойчив икономически растеж и широко пазарно участие. Същевременно една ефективна система за възлагане на обществени поръчки може значително да допринесе за устойчивостта на публичните финанси.

Съгласно настоящата регулаторна рамка на ЕС оценката на качеството и ефективността на системите за възлагане на обществени поръчки е от съществено значение за установяване на силните страни и слабостите в държавите членки.

Тя следва да води до корективни действия и стратегии. Съвременните обществени поръчки са основани на някои ключови елементи:

- съотношение качество/цена: осигуряване на необходимите стоки, строителни работи и услуги по икономичен, ефикасен и ефективен начин;
- прозрачност: оповестяване на информацията, свързана с процедури по възлагане на обществени поръчки, своевременно и по разбираем и достъпен начин;
- справедливост: процесът по възлагане на обществени поръчки следва да бъде обективен и да осигурява равнопоставено третиране на всички участници;
- добро управление: на обществените поръчки не следва да се гледа като на административен процес; напротив — те са възможност да се постигнат различни обществени цели чрез „интелигентно изразходване на средства“. Това може да доведе до повишаване на доверието в държавното управление и подобрения в екологичната и социалната сфера или иновациите.

Наличието и качеството на отчетните данни са от съществено значение за анализа на обществените поръчки и подготовката на подходящи действия и ответни мерки на политиката. По-добрите и по-достъпни данни за обществените поръчки за всички

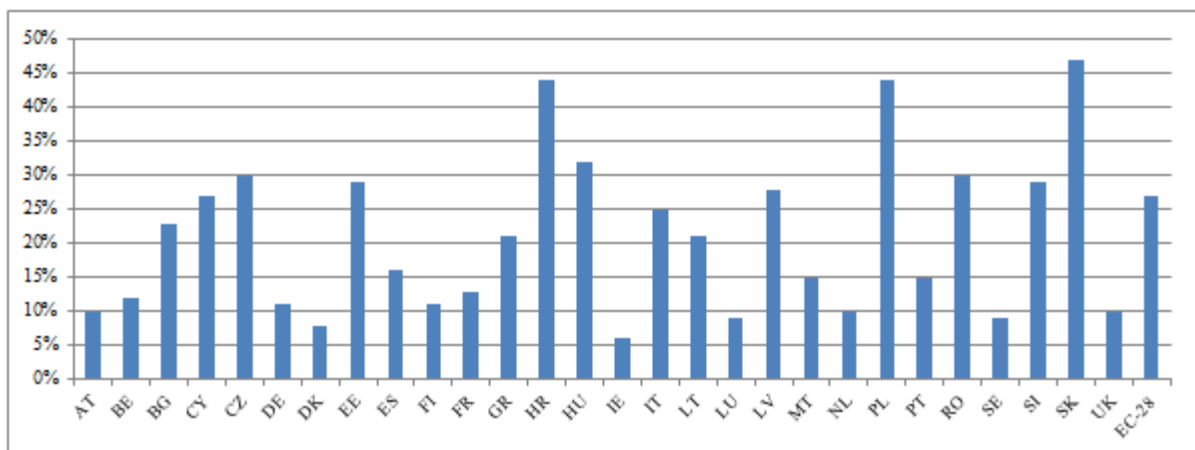
заинтересувани страни биха могли да привлекат повече внимание към тази тема от страна на научноизследователската общност (което би довело до нови идеи за справяне с някои слабости) и да оптимизират взаимодействието с обществото като цяло (чрез изграждане на доверие и създаване на обществен натиск за подобряване на функционирането на системите за възлагане на обществени поръчки).

Съотношение качество/цена

2.1. Конкуренция в областта на обществените поръчки

В обявленията за възложени поръчки, публикувани в TED, фигурира броят подадени оферти. Това е важен показател за нивото на конкуренцията на пазарите на обществени поръчки. Конкуренцията между оферентите при обществените поръчки е един от основните начини да се постигне крайната цел на политиката в областта на обществените поръчки, а именно най-доброто съотношение качество/цена. Между 2006 и 2016 г. броят на процедурите за възлагане на обществени поръчки само с една оферта е нараснал от 14 % на 29 %. Това показва, че или не е налице състезателност при процедурите, или тя намалява; като цяло дружествата срещат повече трудности в осъществяването на достъп до пазарите на обществени поръчки.

Фигура 1: Дял на обществените поръчки, за които е имало само една оферта (без рамковите споразумения), 2006–2016 г.



Източник: Европейска комисия на база на данни от ОВ/TED (Хърватия 2013–2016 г., Румъния и България 2007–2016 г.)

На равнище ЕС-28 в периода 2006–2016 г. дялът на обявленията със само един оферент е бил 27 %. Най-висок такъв дял се отчита в новите държави членки. В

Италия също се регистрира висок процент, близък до средния за ЕС-28.

Като цяло, има все по-голям брой държави — членки на ЕС, с висок процент поръчки със само една оферта, т.е. с недостатъчна конкуренция (фигура 1).

2.2. Равнище на трансграничните обществени поръчки

Очакваше се условията, създадени от правилата на ЕС за обществените поръчки, да доведат до увеличаване на броя на трансграничните обществени поръчки. По принцип има две различни форми на трансгранични обществени поръчки, преки⁴ и косвени⁵. Между 2009 г. и 2015 г., равнищата на преките трансгранични обществени поръчки като цяло бележат ръст и като дял от общата стойност на възложените поръчки (от 2,5 % на 3,5 %), и като дял от общия брой възложени поръчки (1,5 % на 2 %). През същия период при косвените трансгранични поръчки също се наблюдава обща тенденция на увеличение: дялът от общия брой възложени поръчки е нараснал от 19,9 % на 22,6 %, докато дялът от общата стойност на възложените поръчки се е увеличил от 18,6 % на 21,4 %. Може обаче да се отбележи, че тази тенденция на растеж не е стабилна във времето.

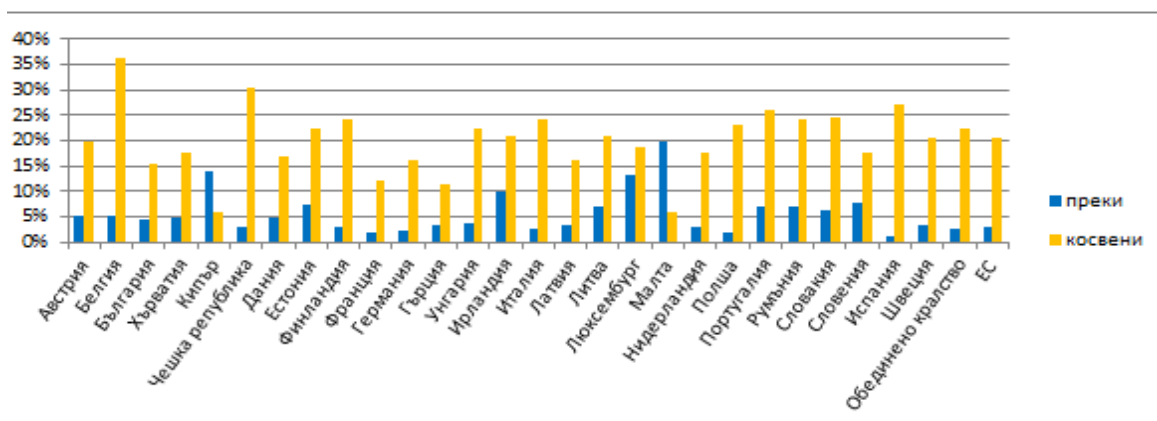
Между 2009 г. и 2015 г. дялът на възложените преки трансгранични поръчки по брой поръчки

е над 10 % само в три държави: Малта (12 %), Ирландия (13 %) и Люксембург (17 %). В тези три малки държави изглежда, че местното предлагане е недостатъчно да отговори на търсенето от страна на купувачите. В по-голямата от държавите — членки на ЕС-28, дялът на преките трансгранични поръчки от броя на възложените поръчки остава под 5 % (фигура 2).

Между 2009 г. и 2015 г. косвените трансгранични поръчки са били над 15 % в повечето държави членки. Като дял от броя на възложените поръчки косвените трансгранични поръчки са варирали между 2,1 % и 34,8 % (а като дял по стойност — между 5,9 % и 36 %) в държавите от ЕС-28.

Фактът, че косвените трансгранични поръчки често са с по-голям дял, докато преките трансгранични са с по-малък дял, може да е отражение на реални пречки или възприятие за пречки пред трансграничното представяне на оферти, заради които компаниите разчитат на установени на място дъщерни дружества за своите трансгранични продажби⁶.

Фигура 2 — Процент поръчки, възложени на чуждестранни дружества, по стойност (пряко и косвено), 2009–2015 г.



⁴ Когато спечелилият поръчката оферент не е установен в същата държава като възлагащия орган и не се притежава от дружество от страната.

⁵ Когато спечелилият поръчката оферент е установен в същата държава като възлагащия орган, но е дъщерно дружество на чуждестранна компания.

⁶ Стратегията на компаниите да достигнат до трансграничните пазари се развива и следователно е по-вероятно те да създадат дъщерно дружество, което да се справи със сложността на специфичните за държавата изисквания. Трансграничните оференти считат присъствието на място за предимство също и заради впечатлението, че възлагащите органи отдават предпочитание на изпълнителите, които говорят техния език и не са географски отдалечени.

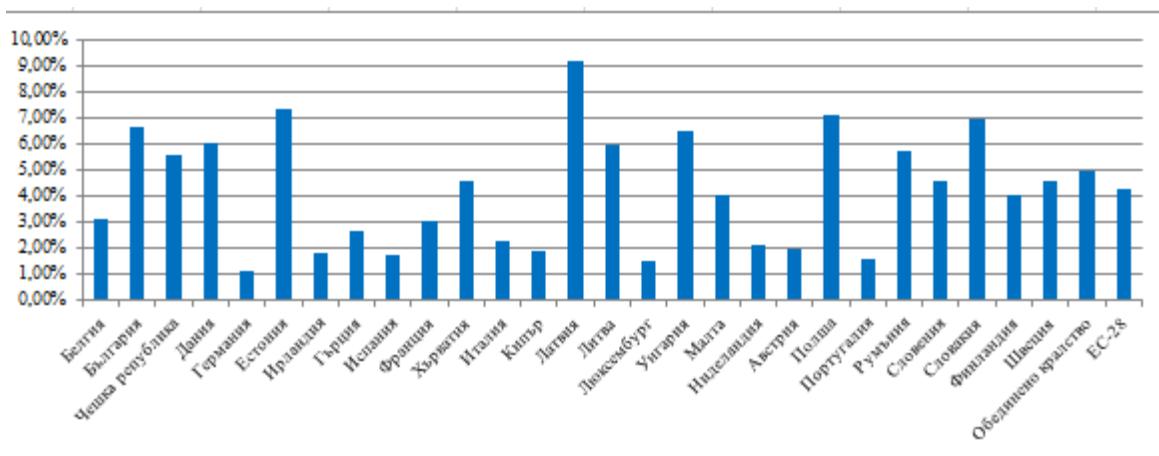
Прозрачност и справедливост

2.3. Публикуване на обществени поръчки на равнище ЕС

Ключов показател е колко обществени поръчки са публикувани на равнище ЕС⁷. Общата тенденция за последните четири години е относително стабилна; равнището на публикуване обаче се различава значително в различните държави. В някои от тях стойността на публикуваните поръчки спрямо БВП е много под средната стойност за ЕС от 4,25 % (2012—2015 г.) (фигура 3).

Държавите, в които стойността на публикуваните поръчки е сравнително малка спрямо БВП, не се ползват от предимствата на по-голямата публичност, като например намалените разходи за търсене при търсене на предстоящи обществени поръчки или увеличаване на кръга от потенциални участници. Също така, макар да се ползват от отворения пазар на други държави членки, тези държави не предлагат симетрични възможности за европейските предприятия от други държави членки; това е от голямо значение в съотношението между държавите членки с дефицит и с излишък. Германия е държавата членка, отбелязала най-ниския процент публикуване в ЕС (1,2 %).

Фигура 3 – Стойност на публикуваните покани за представяне на предложения като процент от БВП по държави членки, 2012—2015 г.



Източник: Европейска комисия на база на данни от OB/TED (Хърватия 2013—2015 г.)

2.4. Откритост на процедурите, използвани при обществените поръчки

Прозрачните пазари на обществени поръчки имат високо равнище на отвореност и потенциал за висока степен на конкуренция, което означава, че дружествата, които печелят процедурите, са тези с най-добрия продукт на най-добрата цена и насочени към постигането на най-добрия резултат.

Ключов елемент, указващ степента на прозрачност, е типът използвани процедури. Когато се използват открити процедури, е по-вероятно да е налице висока степен на прозрачност и конкуренция.

Когато обаче се използва процедура на договаряне без публикуване на обявление за поръчка (NOC), равнищата на прозрачност и конкуренция е вероятно да са много по-ниски.

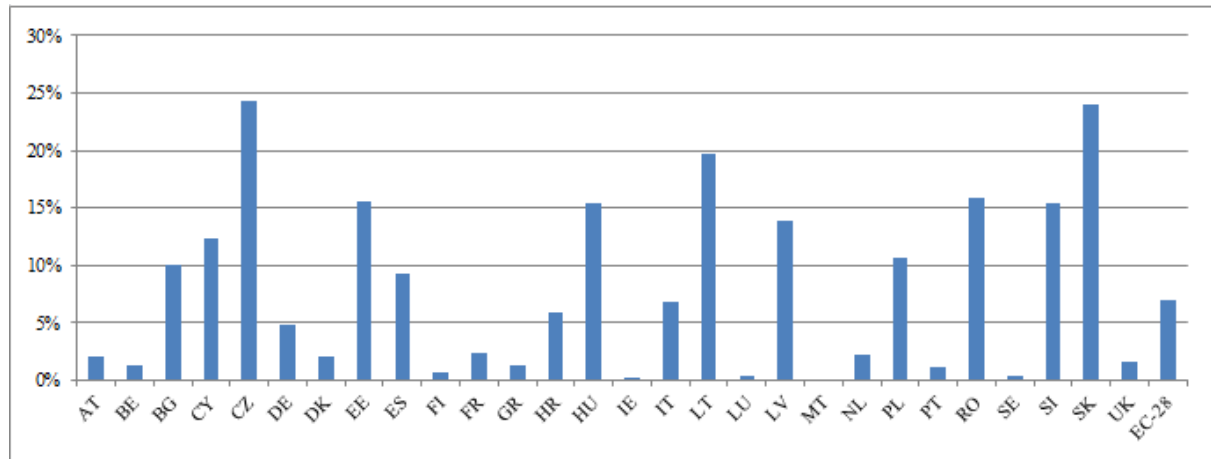
В периода 2006—2016 г. дялът в ЕС-28 на обявленията за възложени поръчки, за които е използвана процедурата на договаряне без публикуване на обявление за поръчка, е бил 7 % (вж. фигура 4). Това показва, че наблюдаваната част от обществените поръчки е относително прозрачна. Общата тенденция от 2006 г. насам е за сравнителна стабилност, но със значителни разлики между държавите членки. Някои сектори обаче изпъкват

⁷ Включително комунални услуги и отбрана.

поради много широката употреба на процедури на договаряне без публикуване на обявление за поръчка. Такъв е случаят например при

Фигура 4 — Дял на обявленията за възложени поръчки, при които е използвана процедура на договаряне без публикуване на обявление за поръчка (НОС), 2006—2016 г.

обществените поръчки за ИТ решения, при които често се наблюдава зависимост от един доставчик.



Източник: Европейска комисия на база на данни от OB/TED (Хърватия 2013—2016 г., Румъния и България 2007—2016 г.)

2.5. Качество на данните за обществените поръчки

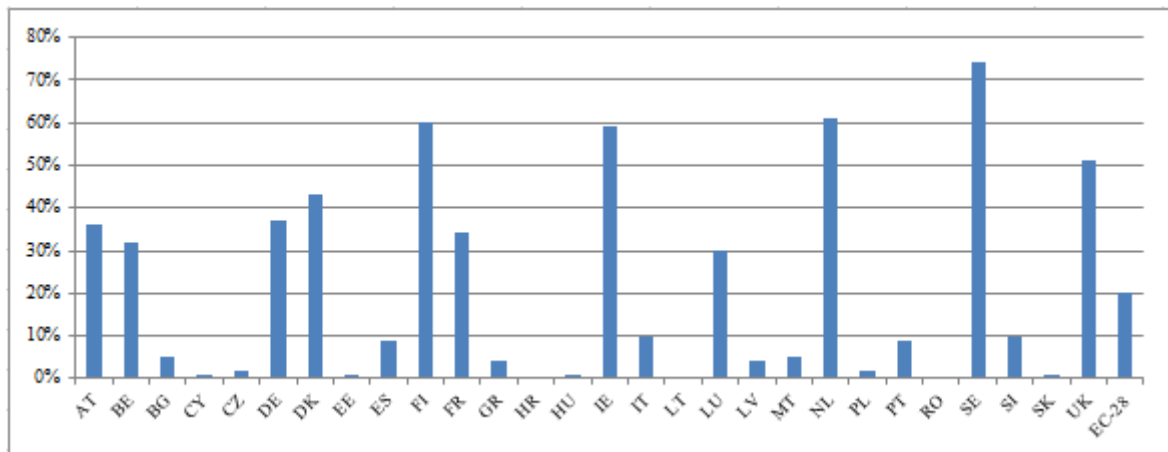
Налице е широк консенсус относно важността на данните. Така например, ОИСП е посочила, че „макар държавите членки във все по-голяма степен да събират основни данни за обществените поръчки, малко от тях извършват систематичен анализ на тази информация, за да измерят функционирането на системата на обществените поръчки“. Освен това проучванията на Комисията препоръчват подобряване на качеството на данните за обществените поръчки и на данните за корективни действия. В някои държави членки са извършени специални проучвания, например от британските, германските и шведските правителства и от хърватския, чешкия и унгарския неправителствен сектор.

Цената на предложените решения принципно не е голяма — нито в абсолютно изражение, нито в сравнение по-специално с разходите за обществени поръчки. Например разходите за регистъра на

обществените поръчки в Словакия бяха под 25 000 евро. Освен това вече са налице одитни данни, което означава, че сега трябва да бъдат направени основните промени в работните процеси. На последно място, в някои държави членки беше направен задълбочен анализ на данните със скромните бюджети на неправителствени организации.

Един показател, използван за илюстриране на качеството на данните, е дялът на обявления в TED без информация за стойността на поръчката. На равнище ЕС дялът на поръчките без информация за стойността е бил 20 % през периода 2006—2016 г. При 10 държави членки обаче този дял е много по-висок, като на първите четири места са Швеция, Нидерландия, Финландия и Ирландия. Освен това редица държави с висок дял на липсваща информация за стойността не подобряват своите показатели в това отношение във времето, като Швеция и Нидерландия представляват най-крайните случаи.

Фигура 5 — Липса на записана информация за стойността на поръчката, 2006—2016 г.



Източник: Европейска комисия на база на данни от OB/TED (Хърватия 2013—2016 г., Румъния и България 2007—2016 г.)

Добро управление

2.6. Окрупняване на търсенето

Сферата на обществените поръчки се характеризира със значителна фрагментация в броя на купувачите. Счита се, че броят на опериращите в ЕС възлагащи органи надхвърля 350 000. В много държави членки обаче няма надеждни данни за броя на възлагащите органи и поради това този брой следва да се разглежда като ориентировъчен.

Финансовите ограничения и по-големите публични изисквания за повече отговорност принуждават публичните органи да централизират и стандартизират обществените поръчки. Същевременно окрупняването на търсенето при обществените поръчки има потенциала да помогне на публичните органи да постигнат ключови цели, като например:

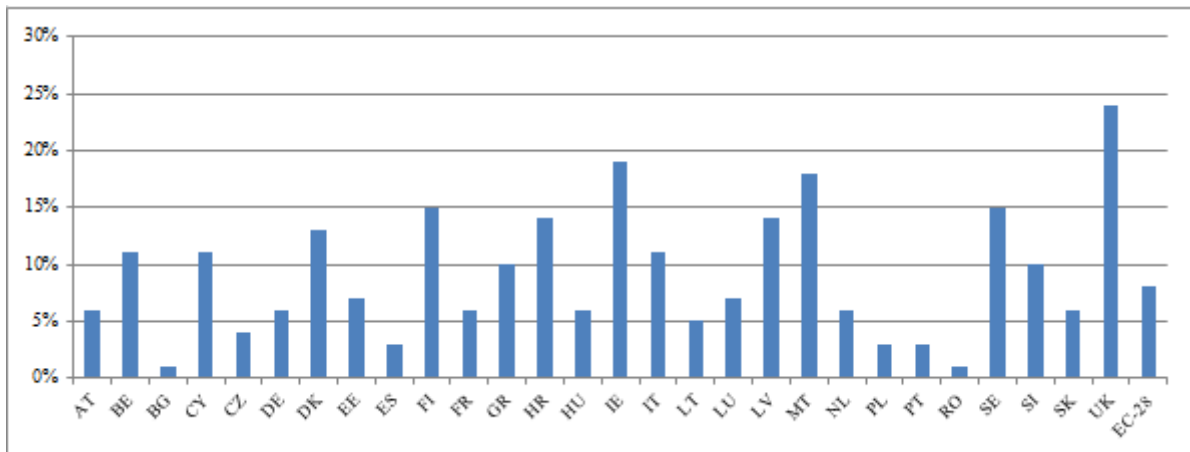
- най-добро съотношение качество/цена чрез икономии от мащаба;
- социални или екологични цели;
- професионализация на купувачите;
- осигуряване на по-ефективно планиране и наблюдение на цикъла на обществените поръчки;
- прилагане на електронни инструменти.

Така например, снабдяването с енергия се превърна в един от най-успешните

примери за сътрудничество при възлагането на обществени поръчки в Обединеното кралство. През 2010 г. на всички централни правителствени ведомства беше възложено да осигурят доставката на енергия чрез Държавната служба за обществени поръчки (Government Procurement Service), като по този начин бяха спестени 51 милиона британски лири. Две опции за окрупняване на търсенето са: i) купуване чрез установен Централен орган за покупки (ЦОП) или ii) чрез съвместно възлагане на поръчка с други субекти. Добри примери са стоки, като електроенергия и газ, офис обзавеждане и оборудване.

На равнище ЕС-28 в периода 2009—2015 г. средният дял на обявленията за възложени поръчки, при които възлагащият орган купува от името на други възлагащи органи, е бил 8 % (фигура 6), като най-висок е този дял в Обединеното кралство. Използването на съвместни поръчки или централизирано закупуване е в широк диапазон спрямо средната стойност за ЕС-28. Въпреки това относително стабилната промяна във времето е доказателство, че въпреки бюджетните ограничения държавите членки не се възползват от окрупняването на търсенето (в случаите, в които то е подходящо).

Фигура 6 — Дял на обявленията за възложени поръчки, при които възлагащият орган купува от името на други възлагащи органи (съвместни поръчки или централни органи за покупки), 2006–2016 г.



Източник: Европейска комисия на база на данни от OB/TED (Хърватия 2013–2016 г., Румъния и България 2007–2016 г.)

2.7. Различно използване на критериите за качество

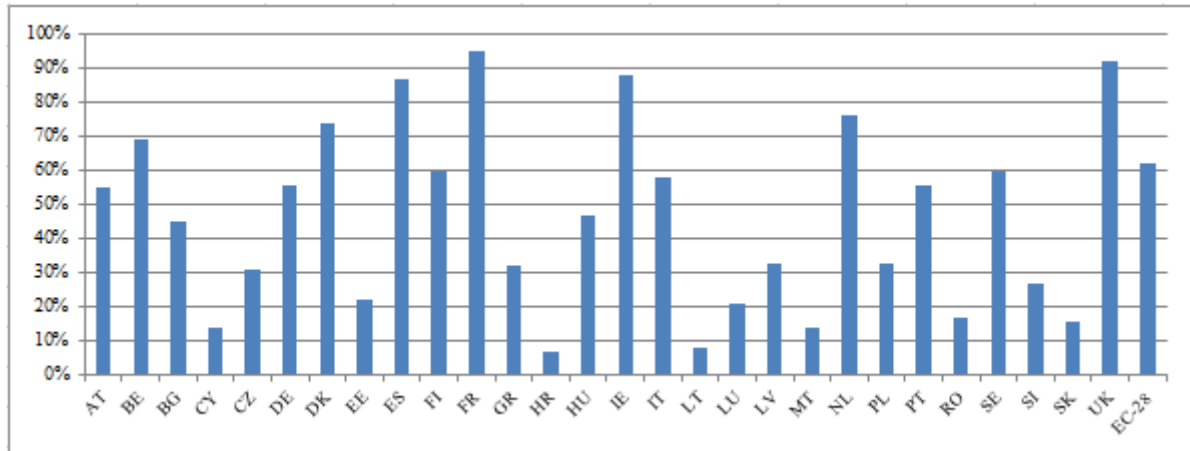
Само няколко държави членки са проявили активност при въвеждането на политики за екологично/социално отговорни обществени поръчки или иновации. В резултат на това е налице прекомерното използване на най-ниската цена като критерий за възлагане, което не винаги води до най-доброто съотношение качество/цена.

Вместо това Комисията насърчава интегрирането на критериите за качество в т.нар. принцип за „икономически най-изгодната оферта“ (ИНИО). Използването на този принцип

от държавите членки обаче варира в широки граници (фигура 7). Франция и Обединеното кралство използват ИНИО в над от 90 % от обществените поръчки, докато в Хърватия и Литва равнището на използване е под 10 %. Средната стойност за ЕС е 62 %.

Като резултат от ниската степен на прилагане на принципа на ИНИО държавите членки може да пропуснат възможност да използват интелигентно и стратегически значителни суми, изразходвани чрез възлагане на обществени поръчки, и да генерират допълнителни икономически ползи. Този въпрос е особено релевантен в държавите членки от Централна и Източна Европа.

Фигура 7 — Използване на критерия ИНИО за оценка на тръжни оферти, 2006—2016 г.



Източник: Европейска комисия на база на данни от OB/TED (Хърватия 2013—2016 г., Румъния и България 2007—2016 г.)

3. РЕШЕНИЯ ЗА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

3.1. Решения

Ясните и конкретни действия могат да превърнат обществените поръчки в мощно средство на икономическата политика на всяка държава членка, което да доведе до съществени ползи от обществените поръчки. Това е посочено в Съобщението на Комисията, прието на 3 октомври 2017 г.⁸ Съобщението излага рамката на политиката за подобряване на практиките в областта на обществените поръчки в целия ЕС. Предложеният подход е базиран на партньорство. Предприемането на действия в приоритетните области би позволило на държавите членки също така да работят по преодоляването на недостатъците, отбелязани в предходния раздел.

Както е посочено в Съобщението, тези действия обхващат шест приоритетни области:

- Осигуряване на по-широко внедряване на стратегическите обществени поръчки;
- Професионализация на публичните купувачи;
- Подобряване на достъпа до пазарите на обществени поръчки;
- Повишаване на прозрачността, почтеността и качеството на данните;
- Поощряване на цифровизацията на обществените поръчки;
- Сътрудничество за съвместно възлагане на обществени поръчки.

Що се отнася до **стратегическите обществени поръчки**, те следва да играят по-голяма роля при мерките в отговор на обществените, екологичните и икономическите предизвикателства. На практика това означава интегриране на критериите за новаторство, екологосъобразност и социална значимост⁹, по-широко използване на предпазарни консултации или качествени оценки

⁸ COM(2017) 572 окончателен.

⁹ Тук следва да се включва и задължението да се осигури достъпност за лицата с увреждания.

(икономически най-изгодна оферта¹⁰), както и осъществяване на поръчки за новаторски решения на етапа преди пускането на пазара. Някои държави членки обявиха принципа на икономически най-изгодната оферта за задължителен при обществените поръчки, включително критерии за екологосъобразност. Във всеки случай за постигането на най-добрите резултати от обществените поръчки е необходимо стратегическите критерии да се прилагат систематично. Това може да се постигне чрез засилена практическа подкрепа, например разпространение на стандарти, методики за целеви показатели, редовни актуализации на маркировките и етикетите¹¹ и на критериите за оценяване, както и създаване на библиотека на добрите практики.

Професионализацията е друг важен аспект. Във връзка със засиленото използване на стратегическите обществени поръчки е необходимо по-широко използване на гъвкави практики, знания за пазарите и новаторски средства. Публичният сектор трябва да въведе цялостна стратегия, с която да се противодейства на нежеланието за поемане на риск и да се привличат и развиват умения в цялата сфера на обществените поръчки. Държавите членки са на различни етапи от процеса на професионализация. Споделянето на опит ще им даде възможност да подобрят практиката си в областта на възлагането на обществени поръчки; освен това то ще увеличи въздействието на обществените поръчки при изпълнението на целите на публичната политика. Дългосрочните стратегии за професионализация на национално равнище са от решаващо значение за постигането на целта да имаме подходящите хора с подходящите

умения и средства, така че да се получат най-добрите резултати.

Друг важен аспект касае **достъпа до пазарите на обществени поръчки**. МСП са от изключително значение за създаването на работни места, за растежа и иновациите, но те имат затруднения с достъпа до обществените поръчки. Понастоящем МСП печелят 45 % от общата стойност на поръчките над праговете на ЕС — пряко, като част от обединение или като подизпълнители. В директивите от 2014 г. се съдържат мерки¹², които би трябвало да улеснят достъпа на МСП до обществените поръчки. Тези нараснали възможности за МСП да участват в обществените поръчки трябва да бъдат разгласени по-ефективно пред широката общественост, дружествата и възлагащите органи. Целта е да се повиши делът на МСП в обществените поръчки в съответствие с дела им в икономиката.

Друг начин за подобряване на достъпа е чрез укрепването на доверието между участниците на пазара, в т.ч. МСП, така че те да участват в процедурите по възлагане. Това може да стане чрез осигуряване на справедливи и ефикасни възможности за разрешаване на проблемите и независимо преразглеждане на решенията за възлагане. Освен това ЕС е най-отвореният пазар на обществени поръчки в света, но достъпът на нашите дружества до обществените поръчки в други страни невинаги е осигурен реципрочно. Основните търговски партньори на ЕС поддържат дискриминационни мерки по отношение на предприятията от ЕС, като предвиждат предимства за националните оференти.

За управлението на обществените поръчки са нужни надеждни **данни**. Те

¹⁰ Икономически най-изгодната оферта — принцип, който позволява да се отдава по-голямо значение на качеството.

¹¹ Например екомаркировки, енергийни етикети или етикети за продуктите от справедлива търговия.

¹² Сред мерките за подобряване на достъпа на МСП до пазарите на обществени поръчки са насърчаването на разделянето на поръчките на обособени позиции, ограничението на оборота, който се изисква за участие в тръжна процедура, и намалението на изискваните документи.

са от съществено значение за изготвянето на подходящи политически мерки. Следва да се осигурят по-качествени и по-достъпни данни за обществените поръчки¹³. Те откриват широка гама от възможности за по-добра оценка на функционирането на политиките в областта на обществените поръчки и очертаване на бъдещите стратегически решения. Използването на електронни системи за възлагане на обществени поръчки ще позволи също така генерирането на данни, които предоставят и средства за установяване на нередности.

Достъпът до данни за обществените поръчки също така би трябвало да осигури възможност за диалог с представителите на гражданското общество; освен това по този начин правителствата се държат по-отговорни. Така публичните органи са по-подготвени за противодействие на измамите и корупцията¹⁴. За тази цел силно се препоръчва да се създадат обществено достъпни регистри¹⁵ на договорите за обществени поръчки, което ще осигури прозрачност по отношение на договорите за възложените поръчки и измененията им. Осигуряването на възможност за подаване на сигнали за корупция чрез създаване на ефективни механизми за сигнализиране и защита на подаващите сигнали лица от репресивни действия може също да допринесе за повишаване на

¹³ При спазване на основните права, и по-конкретно правото на защита на личните данни, доколкото са приложими.

¹⁴ Според Доклада на Комисията за борбата с корупцията от 2014 г. корупцията струва на обществото на ЕС около 120 милиарда евро годишно. Според проучване от 2013 г. (автори: PWC и Ecorys, възложител — Европейската комисия), общите преки разходи поради корупцията в обществените поръчки само в пет отрасли (автомобилни и релсови пътища, водоснабдяване и пречистване на отпадни води, градско строителство и строителство на съоръжения, обучение, научноизследователска и развойна дейност) и само в осем държави от ЕС са били между 1,4 и 2,2 милиарда евро.

¹⁵ Доколкото такъв регистър ще съдържа лични данни, той ще трябва да отговаря на изискванията на законодателството за защита на личните данни.

прозрачността на обществените поръчки и икономия на публични средства¹⁶.

Новите дигитални технологии предлагат големи възможности за рационализиране и опростяване на процеса на възлагане чрез разгръщане на електронните обществени поръчки. В директивите за обществените поръчки се предвижда, че подаването на оферти по електронен път ще бъде задължително от октомври 2018 г. нататък. Въпреки това пълните ползи от електронните обществени поръчки ще бъдат извлечени само ако целият **процес на възлагане бъде цифровизиран**. Новите технологии осигуряват възможност за цялостно преосмисляне на организацията на обществените поръчки и съответните части на публичните администрации. Имаме уникалната възможност да преобразим съответните системи.

Възлагането на обществени поръчки в условия на сътрудничество е все по-често явление в целия ЕС¹⁷. В ролята си на окрупнители централните органи за покупки (ЦОП) работят с все по-големи дялове на пазарите на обществени поръчки. Те се превръщат във важни играчи при поощряването на реформата на обществените поръчки, в т.ч. прилагането на стратегически подход. Те създават възможността за повишаване на значимостта на възложителите от публичния сектор, а това е крайно необходимо на някои пазари, където господстват малък брой пазарни оператори. ЦОП може да бъдат създавани с общ мандат на национално равнище, да бъдат целеви — за определени отрасли (напр.

¹⁶ Според проучването от 2017 г., озаглавено „Предвиждане за икономическите ползи от защитата на подаващите сигнали лица в обществените поръчки“ (автор: Milieu, възложител — Европейската комисия) потенциалните ползи от ефективната защита на подаващите сигнали лица за ЕС като цяло в областта на обществените поръчки са между 5,8 и 9,6 милиарда евро всяка година.

¹⁷ „Окрупняване на търсенето“ е термин, който се отнася до възлагащите органи или другите органи, действащи чрез ЦОП, които се явяват търговци на едро или посредници.

здравеопазване, ИТ), или специализирани в обществени поръчки на регионално или общинско равнище.

Големите обеми на поръчките, възлагани от ЦОП, може да се използват като лост за улесняване на стратегическите обществени поръчки, напр. чрез определяне на цели за иновативни или екологосъобразни поръчки. Тяхната информация за пазара също представлява ключов елемент за професионализацията на обществените поръчки. Експертният опит на ЦОП оказва благотворно влияние и върху останалите участници в процеса, тъй като ЦОП често осигуряват помощ за другите възлагащи органи.

Потенциалните ползи от засилването на сътрудничеството между възлагащите органи са много повече. Съвместното трансгранично възлагане на обществени поръчки, при което възлагащи органи от различни страни съвместно организират своите процедури за възлагане, много се улеснява от новите разпоредби на ЕС. Осъществимостта на такива видове партньорство се доказва от редица скорошни примери.

3.2. Регулаторната рамка на ЕС

Директивите на ЕС за обществените поръчки включват в приложното си поле поръчки, които се очаква да са на стойност над определен праг, макар че държавите членки трябва да спазват принципите на директивите на ЕС и за поръчки под прага. Основните принципи на директивите са прозрачност, равно третиране, открита конкуренция и добро управление на процедурите. Те са предназначени да постигнат пазар на обществените поръчки, който е конкурентен, открит и добре регулиран. Това е от съществено значение за доброто използване на публичните средства. Прилагането на директивите може също така да допринесе в голяма степен за изпълнението на целите за постигане на оптимално съотношение качество/цена, прозрачност, справедливост и добро управление.

Директивите бяха цялостно изменени с реформата от 2014 г.. Новите правила опростяват процедурите за възлагане на обществени поръчки и ги правят по-гъвкави. Това ще бъде от полза за възлагащите органи от публичния сектор и за предприятията, по-специално МСП. По-конкретно:

- Опростените процедури за възлагащите органи ще отворят пазара на обществени поръчки на ЕС, ще предотвратят политики, насърчаващи закупуването на национални продукти и услуги, и ще насърчат свободното движение на стоки и услуги. В резултат възлагащите органи ще получат по-добро съотношение качество/цена.
- Новите правила, включващи нова електронна лична декларация за оферентите (единен европейски документ за обществени поръчки — ЕЕДОП), полагат пътя за цифровизацията на обществените поръчки, която значително ще увеличи ефективността на системата на обществените поръчки. Така например само спечелилото тръжната процедура дружество трябва да представи цялата документация, доказваща, че то отговаря на условията за получаване на обществената поръчка. Това драстично ще намали обема документи, необходими за избора на дружества.
- Чрез ограничаването на изискванията за оборот и използването на опцията за разделяне на обществените поръчки на обособени позиции МСП ще получат улеснен достъп до обществени поръчки.
- Обществените поръчки стават стратегически инструмент на политиката. Съгласно новите правила процедурите по възлагане на обществени поръчки също ще помогнат на възложителите от публичния сектор да прилагат политики в сферата на околната среда, както и политики, уреждащи социалната интеграция и иновациите.

Директивите за обществените поръчки трябваше да бъдат транспонирани от държавите членки най-късно до 18 април 2016 г. Към септември 2017 г. четири държави членки все още предстои да транспонират трите директиви. Две други трябва тепърва да транспонират Директивата за концесиите.

4. ПРИМЕРИ ЗА УСПЕШНИ ДЕЙСТВИЯ

Що се отнася до няколко от ключовите предизвикателства, посочени в предходните раздели, има добри примери.

По отношение на **стратегическите обществени поръчки** политиката на Швеция представлява най-добра практика. Наскоро шведското правителство прие Национална стратегия за обществените поръчки. Целта на стратегията е да даде възможност на възлагащите органи да осъществяват стратегически обществени поръчки. Стратегията съдържа предложения за конкретни действия, които имат отношение към всички дейности в публичния сектор. Стратегията включва седем цели на политиката, сред които „Обществени поръчки, които са екологично отговорни“. Тя призовава за увеличение на зелените обществени поръчки, особено в продуктови категории с голямо въздействие върху околната среда. Свързаните с околната среда съображения и перспективата на жизнения цикъл следва да бъдат взети предвид на различните фази от процеса на обществената поръчка. Прилагането и последващите действия по Националната стратегия за обществени поръчки бяха възложени на създадената през 2015 г. Национална агенция за обществен поръчки — независим орган, чиято основна роля е да предоставя ефективна подкрепа на възлагащите органи в страната чрез насоки, обучения и т.н.

Друго измерение на стратегическите обществени поръчки е т.нар. социални обществени поръчки. Това означава,

че обществената поръчка е използвана за постигане на социални цели, като например приобщаването на лица с увреждания. В своя Национален план за действие за устойчиви обществени поръчки за 2015 г. Франция е заложила целта за включване на социални съображения в поне 25 % от обществените поръчки на страната до 2020 г. За да се постигне тази цел, планът за действие дава ход на поредица от действия, препоръки и комуникационни инструменти за повишаване на информираността сред възлагащите органи.

Що се отнася до **възлагането на обществени поръчки в условията на сътрудничество**, Италия е провела важна реформа за рационализация на функционирането на обществените поръчки. Фрагментацията на системата за възлагане на поръчки (в Италия има около 36 000 възлагащи органа) е често срещана слабост на системите за обществени поръчки в ЕС. Прекомерната фрагментация на обществените поръчки крие редица проблеми:

- недостатъчни икономии от мащаба и слаба позиция на възлагащите органи при преговарянето;
- недостатъчна професионализация и недостатъчно познаване на пазарите от страна на купувачите;
- високи разходи по сделките;
- усложняване и увеличаване на риска от нередности в процедурите по възлагане на обществени поръчки;
- прекомерна вариация в цената за един и същ продукт, доставян от различни субекти.

Като част от извършения от Италия преглед на разходите, страната реши, че за 19 категории стоки и услуги (основно в здравния сектор) обществените поръчки трябва да се осъществяват от група „окупняващи органи“, включващи основно национални или регионални централни органи за покупки. Това позволява и справяне със значителни вариации на цените сред купувачите (например при

сърдечните стентове има данни за разлики от над 300 % в рамките на един и същи регион). Това доведе до значителни икономии през 2015 г.: средно 23 % за процедурите по възлагане на обществени поръчки, които са вече приключени, като диапазонът е между 6 % и 59 %. Резултатите също така са забележими, тъй като участващите страни са създали системи за планиране и координация на снабдяването със съответния продукт.

Цифровизацията на обществените поръчки улеснява тяхното наблюдение, а оттам и наблюдението на значителна част от публичните разходи. Регистрите на обществените поръчки са ефективен от гледна точка на разходите инструмент за управление на поръчките и за подобряване на **прозрачността, почтеността и качеството на данните**. В тях се съхраняват цифровизираните поръчки, техни структурирани резюмета, включително условията за изпълнение на поръчките, условията за доставка и последващите изменения. В някои държави редом с тези регистри е въведено изискването, че всяка поръчка, която не е публикувана в регистъра, е нищожна. Тези регистри помагат на възлагащите органи да управляват своите поръчки и спомагат за по-доброто управление на обществените поръчки. В Португалия порталът за обществени поръчки „Base”¹⁸ позволява да се следят разходите за обществени поръчки и техните обеми, както и да се генерира статистика за типа покупки, спечелените от дружествата поръчки и т.н.

Преходът към **електронни обществени поръчки** представлява възможност за модернизиране на системата за обществени поръчки. Добри практики в този процес са например:

- създаването на единен портал на национално равнище, включващ всички уведомления, и свързването му с TED;
- наличието на конкурентен пазар за услуги за електронни обществени поръчки;
- наличието на регистър на поръчките с пълно оповестяване на информацията за възлагането на поръчки;
- необременяващо изискване за подписи. Намалява използването на електронен подпис;
- прилагането на принципа на еднократност.

Също толкова важно е, дружествата (или гражданите) да трябва да предоставят информация само веднъж на всички публични администрации. Принципът на еднократност (ПЕ) е практика във взаимодействието между държавата и дружествата (или гражданите). Тя се основава на факта, че информация, която може да бъде получена в рамките на дадена публична администрация, като се използват различни референтни данни (като данъчен номер), следва никога да не бъде искана от дружествата (или гражданите). Това може да стане както чрез национални регистри директно (като в Естония), така и чрез система за агрегиране на данни (като предварителни пресявания), при която дружествата предоставят информацията на администрациите само веднъж.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

През последните години бяха направени подобрения в уредбата на обществените поръчки както на равнище ЕС, така и на равнище държави членки, но предизвикателствата остават. Значителна част от публичните разходи на държавите членки се правят за обществени поръчки. При все това в няколко държави дялът на публикуваните обществени поръчки остава малък, което води до недостатъчна отвореност за възможности за трансгранична стопанска дейност. Използването на

¹⁸ <http://www.base.gov.pt>

процедури по възлагане на обществени поръчки, ограничаващи конкуренцията, като процедура на договаряне без публикуване на обявление за поръчка, варира в широки граници в различните държави, от близо до 0 % до над 20 %, а процентът поръчки, за които е имало само една оферта, остава висок. Това е от особено значение в някои сектори (като ИТ), където зависимостта от един доставчик е често срещано явление. Всичко това показва, че единният пазар за обществени поръчки не е достатъчно интегриран и че по-нататъшното му отваряне би могло да стимулира икономическата ефективност и растежа.

Използването на критерии за качество при възлагането на поръчки варира в широки граници в различните държави членки, от под 10 % в Хърватия и Литва до над 90 % във Франция и Обединеното кралство. Като цяло много държави членки в Централна и Източна Европа често използват критерия „най-ниска цена“, като не се възползват от възможността да насърчат иновациите или да преследват социални или екологични цели.

Предимствата на възлагането на обществени поръчки в условията на сътрудничество въз основа на окрупняване на търсенето се проучват от държавите членки като средство, с което да се увеличи ефективността на извършваните публични разходи. Все още обаче има много възможности за подобрения. Друго предизвикателство е нуждата от професионализация, което означава, че възлагането на обществени поръчки се осъществява от служители, които имат необходимите умения и технически познания или разбиране на процедурите.

Електроните обществени поръчки са начин за увеличаване на прозрачността и ефективността на процедурите по възлагане на обществени поръчки. Те се прилагат все повече в държавите членки. Все още обаче могат да бъдат направени подобрения, що се отнася до

качеството на въведените услуги за електронни обществени поръчки.

Дата: 22.11.2017 г.