



## НОВОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ПО ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ В БЪЛГАРИЯ – ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВО И ВЪЗМОЖНОСТИ

*гл. ас. д-р Миглена Павлова*  
*Доктор по икономика, УНСС*  
*Дипломиран експерт-счетоводител*  
*Регистриран одитор*

<b>Ключови думи:</b>	<b>Резюме</b>
<p><i>Икономически аспекти на обществените поръчки</i></p> <p><i>Новият рамков Закон за обществените поръчки</i></p> <p><i>Нови процедури по ЗОП</i></p> <p><i>Промяна в Европейското законодателство в областта на обществените поръчки</i></p> <p><i>Нови изисквания при организация, възлагане и контрол</i></p> <p><i>Ускоряване на процеса по възлагане</i></p> <p><i>Правомощия на АОП</i></p>	<p><i>Обществените поръчки имат широка социална и политическа роля, т.к. представляват значителен дял от публичните разходи, като тенденцията е той да се увеличава непрекъснато. Възлагането на обществени поръчки е от първостепенно политическо значение не само на национално ниво, но и на ниво Европейски съюз (ЕС). Основната причина за приемането на изцяло нов Закон за обществените поръчки<sup>1</sup> е въвеждането на две нови директиви, приети от Европейския парламент през 2014 г. – Директива 2014/24/ЕС, която отменя Директива 2004/18/ЕО, и Директива 2014/25/ЕС (секторни възложители), която отменя Директива 2004/17/ЕО. Законодателят цели постигане на устойчивост и намаляване степенята на чести промени. Подобно на директива, законът дава целите, които трябва да се постигнат, принципите на работа и насоките, които трябва да се следват при възлагане на обществените поръчки.</i></p>

### 1. Основни икономически аспекти при разходването на средства чрез обществени поръчки

Обществените поръчки са основен инструмент за разходването на публични средства, както и на средства, свързани с осъществяването на редица дейности от обществено значение. Тяхното възлагане представлява процес, осъществяван съобразно система от правила, чрез който публичните органи на централно и местно ниво и публично-правните организации (т.нар. „класически“ възложители), а също и субекти, осъществяващи специфични дейности от обществено значение (т.нар. „секторни“ възложители), възлагат договори и разходват средства с цел придобиване на доставки, услуги и строителство, необходими за удовлетворяване на техните потребности.

<sup>1</sup> Обн., ДВ, бр. 13 от 16.02.2016 г., в сила от 15.04.2016 г.

Другата страна в този процес са стопанските субекти, които произвеждат и предоставят необходимите блага – стоки, услуги и строителство. Те се явяват кандидати и участници в провежданите от класическите и секторните възложители процедури за обществени поръчки, респ. изпълнители на сключваните в резултат на това договори за обществени поръчки.

Съществена характеристика на обществените поръчки е именно функцията им да служат като средство за преразпределение на икономически ресурси – чрез тях една значителна част от акумулираните от данъци и такси средства се връща в стопанския оборот. В този смисъл те са определящи за бизнес климата в дадена страна (или друга териториална общност) към определен период.

Бизнес климатът може да се разглежда най-общо като съвкупност от фактори, които определят условията за осъществяване на предприемаческа дейност и обуславят инвестиционните решения на стопанските субекти, опериращи в съответната държава/територия. Това включва както институционалните, така и политическите и регулаторните условия, които са външни по своя характер и не се определят от самите стопанските субекти, но оказват съществено влияние върху възможностите и стимулите за активизиране на стопанската им дейност и/или за разширяване на нейния мащаб, начините за реализиране на успешни инвестиции, създаване на работни места, а също така и за активното им участие в глобалната конкуренция.

Посредством обществените поръчки държавата може да насочва развитието на икономиката в дадена посока, като инвестира приоритетно в определена област и моделира до голяма степен икономическите интереси и поведение на пазарните субекти. Като най-голям инвеститор тя може да даде тласък или да забави развитието на цели икономически сектори, включително чрез средствата, които се разходват под формата на обществени поръчки. Така например интензивните вложения в инфраструктура водят до развитие на строителния бранш и на компаниите, осъществяващи строителни дейности, но косвено способстват и за повишаване на икономическата активност в редица други сектори.

Обществените поръчки освен икономическо въздействие имат и по- широка социална и политическа роля. Доколкото те съставляват значителен дял от публичните разходи, чрез прилагането на практики за устойчивото им възлагане могат да бъдат насърчавани различни социални, индустриални или екологични политики.

С оглед размера на публичните средства, разходвани ежегодно чрез обществени поръчки, както и тенденцията той да се увеличава непрекъснато, организацията и управлението на възлагателния процес са въпроси от първостепенно политическо значение не само на национално ниво, но и на ниво Европейски съюз (ЕС).

Данните показват, че всяка година над 250 000 възложители в рамките на ЕС, които имат различен бюджет и административни възможности, разходват средства, възлизащи общо на около 14% от БВП<sup>2</sup>. Публичните органи се явяват основни потребители на стоки и услуги в редица сектори като енергетика,

<sup>2</sup> [http://europa.eu/youreurope/business/public-tenders/rules-procedures/index\\_en.htm](http://europa.eu/youreurope/business/public-tenders/rules-procedures/index_en.htm)

транспорт, управление на отпадъците, социална закрила, здравеопазване, образование и др. Посоченото обуславя необходимост от постигане на конкурентоспособен, открит и добре регулиран пазар за обществени поръчки, позволяващ оптимално използване на обществените фондове. Освен това то предполага условията, свързани с пазара на обществени поръчки, да бъдат отчитани при изследване на цялостната бизнес среда в съответната държава.

В тази връзка в директивите на ЕС относно обществените поръчки се съдържат хармонизирани минимални правила относно организирането и осъществяването на възлагателния процес, които следва да бъдат транспонирани в националните законодателства на държавите членки. Разпоредбите на директивите се основават на принципите за прозрачност, откритата конкуренция, липса на дискриминация и благонадеждно управление на процедурите. Те засягат поръчки, чиято прогнозна стойност надвишава определени прагове, т.е. за които може да се предположи, че вероятно е налице трансграничен интерес. По отношение на поръчките, които са с по-ниска стойност, се прилагат съответните национални правила, като последните също е необходимо да бъдат съобразени с основните принципи на правото на ЕС.

Следва да се отбележи, че установените в директивите на ЕС прагове за прилагане на процедури за обществени поръчки са съгласувани с праговете, предвидени в Споразумението за държавните поръчки (СДП) на Световната търговска организация, по което Съюзът е страна. Праговете в СДП са изразени в специални права на тираж, поради което Европейската комисия (ЕК) извършва периодичен преглед на праговете в директивите, които са изразени в евро. Целта е тяхното коригиране към възможните отклонения в стойността на еврото спрямо специалните права за тираж. Проверката се извършва на всеки две години, считано от 30 юни 2013 г., като при необходимост праговете се преразглеждат. На ЕК е предоставено правомощието да приема делегирани актове в тази връзка. Освен това с делегирани регламенти, приети от Комисията, се уреждат и други задължителни за държавите членки и възложителите правила, касаещи аспекти при възлагането на поръчки, надвишаващи европейските прагове (за установяване на стандартните формуляри за публикуването на обявленията за поръчки и относно Общия терминологичен речник, свързан с обществените поръчки).

## **2. Промяна в Европейското законодателство в областта на обществените поръчки**

В стратегията „Европа 2020“, предвидена в съобщението на ЕК от 3 март 2010 г. (озаглавено „Европа 2020“ – стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“), на обществените поръчки е отредена ключова роля. Те са определени като един от пазарните инструменти, които следва да се използват за постигане целите на стратегията и едновременно с това – за гарантиране на максимална ефективност при използване на публичните средства.

През 2011 г. е приет и „Акт за единния пазар – Дванадесет лоста за насърчаване на растежа и укрепване на доверието“ COM(2011)206. В документа Комисията очертава дванадесет приоритетни действия, като сред тях е включено

презглеждането и модернизирането на правната рамка на обществените поръчки (ключово действие № 12). Целта е да се постигне балансирана политика в подкрепа на търсенето на екологосъобразни, социално отговорни и иновативни стоки, услуги и строителство, да се въведат по-прости и гъвкави процедури за възлагащите органи, а също така да се улесни и достъпът за бизнеса и в частност за малките и средни предприятия (МСП).

В тази връзка в началото на 2012 г. от органите на Съюза е предприета мащабна реформа на законодателството в областта на обществените поръчки. Тя цели да се гарантира ефективното използване на обществените средства с оглед осигуряване на подкрепа за икономическия растеж и създаване на работни места.

Въз основа на представените от Комисията предложения за нови директиви, които са базирани върху гъвкави и лесни за употреба инструменти, целящи улесняване на прозрачното и конкурентно възлагане на поръчки, през 2014 г. е приет нов законодателен пакет в областта на обществените поръчки. Той включва Директива 2014/24/ЕС и Директива 2014/25/ЕС, свързани с възлагането на обществени поръчки от класическите и съответно от секторните възложители, както и Директива 2014/23/ЕС относно концесиите.

Една от целите на новите актове е повишаване ефективността на публичните разходи, за да се осигури постигането на оптимално добри резултати при изпълнение на договорите в контекста на съотношението „качество – цена“. Цели се също така създаване на ефективни механизми за предотвратяване, откриване и премахване на конфликта на интереси. Същевременно установяването на опростени и гъвкави правила би следвало да доведе до засилване на конкуренцията и облекчаване на достъпа на малки и средни предприятия до общоевропейския пазар. Очаква се последното да спомогне за стимулиране на икономиките на държавите (вкл. България), в които тези предприятия са основните икономически оператори, а в по-широк аспект – за либерализация и разширяване на пазара в рамките на ЕС. Освен това реализирането на мерките по директивите следва да повлияе и върху изпълнението на други политики като опазване на околната среда, ефективно използване на природните ресурси, насърчаване на иновациите и др.

Необходимо е да се отбележи, че разпоредбите на Директива 2014/24/ЕС и Директива 2014/25/ЕС съществено се различават от предишната правна уредба на редица аспекти на възлагателния процес. Те отразяват натрупания опит, но и уреждат някои въпроси, които не са били изрично регламентирани в предшестващите ги актове. Като примери в това отношение могат да се посочат следните няколко момента, групирани по целите, които си поставят:

- *Във връзка с новите опростени и по-гъвкави правила за възложителите, насочени към модернизиране на публичните администрации, улесняване на сътрудничеството в публичния сектор и осигуряване на съвременни обществени услуги:*
  - Включване на изрични разпоредби, основаващи се на установените в практиката на Съда на ЕС (СЕС) принципи и уреждащи случаите, когато договори за поръчки между субекти в публичния сектор са

изключени от правилата за обществени поръчки – по този начин се преодолява правната несигурност в това отношение и се гарантира запазването на добър баланс между свободния пазарен достъп на икономическите оператори и свободата на публичните органи да изпълняват възложените им задачи за осигуряване на обществени услуги, като използват собствените си ресурси, включително чрез сътрудничество с други публични органи;

- Допускане възлагането на поръчки за отделни обособени позиции, без да се спазва приложимият спрямо общата стойност ред, ако прогнозната стойност без ДДС на съответната обособена позиция е по-малка от 80 000 EUR за доставки или услуги или 1 милион евро за строителство и същевременно общата стойност на обособените позиции, възложени по този начин, не надхвърля 20% от общата стойност на всички обособени позиции, на които е било разделено предложеното строителство, придобиване на сходни доставки или предоставяне на услуги;
- Ускоряване на възлагателния процес чрез намаляване на минималните срокове за получаване на заявления за участие и/или оферти;
- Възможност за използване на ускорена открита процедура, както и на открита процедура, при която оценката на техническите и ценовите предложения на участниците предшества проверката за наличие на основания за изключване и за съответствие с критерии за подбор;
- Въвеждане на нов вид процедура – партньорство за иновации, с цел насърчаване на иновациите в публичния сектор и улесняване на възложителите да установяват дългосрочни партньорства за разработване и последващо закупуване на нов, новаторски продукт, услуга или строителство, когато потребностите им относно съответния продукт, услуга или строителство не могат да бъдат задоволени чрез наличните на пазара решения;
- Насърчаване на съвместното и централизираното възлагане на обществени поръчки, включително допускане на възможността възложителите да използват централизирани дейности по закупуване, предлагани от централни органи за покупки, които са установени в друга държава членка;
- Възможност държавите членки да предвидят, че възложителите не могат да използват цената или разходите като единствен критерий за възлагане на дадена поръчка, или да ограничат тяхното самостоятелно използване до определени категории възложители или видове поръчки;
- Предвиждане на специален режим за възлагане на социални и други специфични процедури (изброени в приложение към всяка от двете директиви), в т.ч. по-висок минимален стойностен праг и право на държавите членки да въведат национални правила за тяхното възлагане, но при спазване на принципите за прозрачност и равнопоставеност на икономическите оператори.

- *Във връзка с намаляване на административната тежест, улесняване достъпа на МСП до обществените поръчки и насърчаване на икономическия растеж:*
  - Насърчаване на възложителите да разделят големите поръчки на обособени позиции с цел улесняване участието на МСП и засилване на конкуренцията;
  - Въвеждане на възможност възложителите да ограничават броя на обособените позиции, които могат да бъдат възложени на отделен оферент (вкл. за да се гарантира и надеждност на доставките), като същевременно се запазва и възможността за ограничаване броя на позициите, за които един икономически оператор може да подава оферти;
  - Ограничаване размера на минималния оборот, който възложителите могат да изискват от икономическите оператори – не повече от двукратно прогнозната стойност на поръчката, освен ако надлежно обосновани обстоятелства налагат поставянето на по-високи изисквания, освен ако прилагането на други средства се налага поради надлежно обосновани причини;
  - Задължение за възложителите, когато получават заявления за участие/оферти, да приемат представения от кандидат/участник в процедурата единен европейски документ за обществени поръчки (ЕЕДОП) като предварително доказателство за липсата на основания за изключване на същия и за неговото съответствие с критериите за подбор и възлагане;
  - Възможност икономическият оператор да използва ЕЕДОП, представен от него в предходни процедури за обществени поръчки, при условие че потвърди актуалността на съдържащата се в документа информация;
  - Мерки за осигуряване на актуалност на информацията в електронната система e-Certis и за насърчаване на нейното използване с цел улесняване обмена на сертификати и други служещи за доказателства документи, които се изискват често от възложителите;
  - Възможност държавите членки да предвиждат механизми за преки плащания на подизпълнители.
- *Във връзка със създаването на допълнителни условия, целящи гарантиране на свободната и лоялна конкуренция и липсата на дискриминация:*
  - Дефиниране на понятието „конфликт на интереси“ с цел улесняване на държавите членки и възложителите за ефективно предотвратяване, установяване и противодействие на такива ситуации;
  - Включване на разпоредби относно мерките за предотвратяване на евентуално нарушаване на конкуренцията в случаите на предварително участие на кандидати/участници в подготовката на процедурата за възлагане;

- Поясняване и опростяване на правилата за изменение на договорите за поръчки/рамковите споразумения, с което се преодолява правната несигурност в тази връзка.

Новоприетите директиви са публикувани в Официален вестник (ОВ) на Европейския съюз на 28 март 2014 г. Те отменят Директива 2004/17ЕО и Директива 2004/18/ЕО, считано от 18 април 2016 г. До посочената дата държавите членки (в т.ч. и България) трябва да въведат закони, подзаконови и административни разпоредби, за да се съобразят с новите разпоредби. Предвидено е обаче изключение по отношение на правилата за електронните поръчки – за тях предвиденият краен срок за транспониране е м. октомври 2018 г.

Всичко това поражда необходимост от промяна на българското законодателство относно обществените поръчки в съответствие с новите правила на ЕС в тази област.

### **3. Пазарът на обществени поръчки в България**

Пазарът на обществени поръчки в България е част от общностния пазар, като неговото състояние отразява същевременно и общата икономическа обстановка в страната. Доколкото обществените поръчки са важен инструмент при преразпределянето на значителна част от националния БВП, начинът, по който се организира и осъществява процесът на тяхното възлагане, оказва от своя страна значително въздействие върху бизнес климата в страната.

Прозрачните и ясни правила, осигуряването на достатъчна публичност и липсата на дискриминация при възлагането на поръчки имат за резултат засилена конкуренция, а това води до по-ниски цени и реализиране на бюджетни икономии. Ето защо, за да се гарантира постигане на оптимален резултат не само от гледна точка на конкретните възложители, но и за обществото като цяло, е изключително важно да се осигури максимална ефективност и публичност при разходването на обществените финанси, както и на средствата, предназначени за дейности с обществено значение.

Изследването и познаването на характеристиките на този пазар е от особено значение, тъй като дава възможност за набелязване и предприемане на съответни мерки при осъществяване на държавната политика в областта. Основен източник за получаване на систематизирана информация в това отношение е Регистър на обществените поръчки (РОП)<sup>3</sup>. Той се поддържа от Агенцията по обществени поръчки (АОП) и представлява единна електронна база данни, в която се събира и съхранява информация за всички процедури за възлагане на обществени поръчки в страната. Богатата база данни позволява да се прави задълбочен анализ на текущото състояние и да се проследяват тенденциите на развитие. Основните наблюдавани показатели включват:

- брой на възложителите и изпълнителите на обществените поръчки;
- брой и разпределение на процедурите за възлагане в зависимост от техния вид, източник на финансиране и обект на обществената поръчка;

<sup>3</sup> [http://rop3-app1.aop.bg:7778/portal/page?\\_pageid=93,1&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://rop3-app1.aop.bg:7778/portal/page?_pageid=93,1&_dad=portal&_schema=PORTAL)

- брой и стойност на сключените договори за обществени поръчки и т.н.

Въз основа на информацията от регистъра АОП извършва мониторинг върху националния пазар на обществените поръчки и периодично публикува актуалните стойности на основните показатели с оглед проследяване динамиката на неговото развитие.

Според данни от осъществявания мониторинг<sup>4</sup> към 31 декември 2015 г. броят на възложителите в България е 5 913. Обявените в страната процедури за възлагане на обществени поръчки през 2015 г. наброяват 11 122 бр., като 29% от тях (3 220 бр.) са във връзка с поръчки на стойност над европейските прагове. В 1 247 от случаите е налице цялостно или частично финансиране на обществената поръчка със средства от фондове на ЕС.



Разпределението на процедурите по вид е следното:



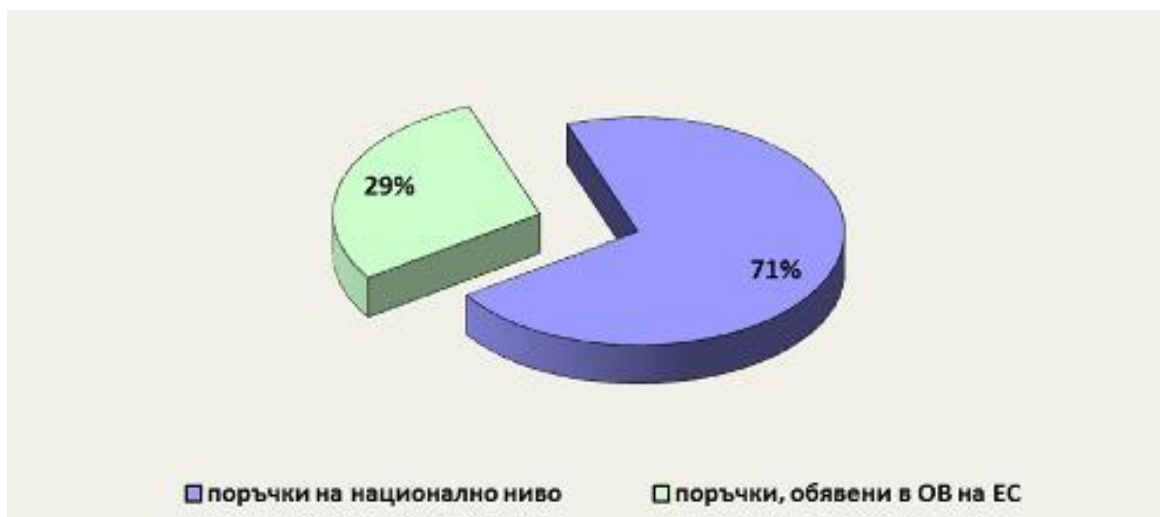
<sup>4</sup> Посочените данни са актуални към 11.05.2016 г.



Видно от горната графика, запазва се установената през годините тенденция най-голям дял да заемат откритите по вид процедури, които гарантират в максимална степен принципа за публичност при възлагането – те представляват 68,86% от общия брой процедури.

Що се отнася до разпределението на поръчките в зависимост от вида на възложителя, съотношението между броя процедури, обявени от класически възложители, и броя на тези, които са обявени от секторни, през миналата година е 80% към 20%.

За да се оцени значението на обявените в страната процедури за обществени поръчки спрямо общия европейски пазар, е необходимо да се изследват и данните за дела на процедурите, които са обявени (освен на национално ниво) и чрез ОВ на ЕС. През 2015 г. българските възложители са обявили общо 3 213 процедури на европейския пазар, което съставлява 28.89% от общия брой на оповестените процедури.



През 2015 г. са публикувани и 11 384 публични покани, отнасящи се до възлагане на доставки или услуги, когато стойността на поръчката не надвишава 66 000 лв. (респ. 132 000 лв., ако мястото на изпълнение е извън страната), или на строителство, когато поръчката е на стойност до 264 000 лв. (респ. 1 650 000 лв., ако мястото на изпълнение е извън страната).

През миналата година са сключени 22 328 договора в резултат на проведени процедури по ЗОП. Общата стойност на сключените договори възлиза над 6.92 млрд. лева (вкл. договори, сключени при прилагане на изключенията от приложното поле на ЗОП).

Традиционно най-голям относителен дял заемат възложените договори за доставки, следвани от тези за услуги и за строителство. Тази тенденция е била налице и през миналата година – сключени са 13 449 договора за доставки на стоки, 7 016 договора за услуги, 2 842 договора за строителство и 28 резултата от проведен конкурс за проект.

#### 4. Нови моменти в националното законодателство в областта на обществените поръчки

В изпълнение на националната стратегия за развитие на сектора обществени поръчки първа мярка относно Област на въздействие „Законодателство“ е разработен проект на изцяло нов Закон за обществените поръчки (ЗОП). Същият е приет от Народното събрание на 2 февруари 2016 г., обнародван е в „Държавен вестник“, бр. 13 от 16 февруари 2016 г. и е в сила от 15 април 2016 г., отменяйки закона от 2004 г., действал до този момент.

С новия ЗОП в българското законодателство се въвеждат приетите през 2014 г. директиви относно обществените поръчки, възлагани от класически и секторни възложители (Директива 2014/24/ЕС и Директива 2014/25/ЕС), наред с изискванията на Директива 2009/81/ЕО относно обществените поръчки в областта на отбраната и сигурността и директиви 89/665/ЕИО, 92/13/ЕИО и 2007/66/ЕО, касаещи процедурите за обжалване при възлагане на обществени поръчки.

Рамковата структура на ЗОП налага той да влезе в сила едновременно с правилника за неговото прилагане. Той и тарифа за таксите, събирани от Комисията за защита на конкуренцията и Върховния административен съд за производствата по глава двадесет и седма от закона, са приети с Постановление на Министерския съвет № 73 от 05 април 2016 г., обнародвано в „Държавен вестник“, бр. 28 от 8 април 2016 г., и в са в сила, считано от 15 април 2016 г. (т.е. едновременно с влизането в сила на закона).

В структурно отношение новият ЗОП съдържа обособени части, касаещи основните правила, прилагани от публични и секторни възложители, правилата за възлагане на т.нар. „малки“ обществени поръчки, както и възлагането на поръчки в областите сигурност и отбрана. Традиционно в него е разписан редът, по който се извършват обжалването и контролът, както и органите с правомощия в областта, като съществено място е отделено на АОП и нейните функции, свързани с предоставяне на методическа помощ, осигуряване на публичност и осъществяване на контрол, вкл. при откриването на процедури за възлагане на обществени поръчки.

В съдържателно отношение проектът на Закон за обществените поръчки въвежда редица новости, като акцент следва да се постави върху следните аспекти:

- рамкова структура, осигуряваща относителен стабилитет и елиминиране на рисковете от чести промени на закона;
- смислово съответствие с приложимите европейски директиви и озаглавяване на отделните членове с цел улеснение;
- ускоряване на времето за възлагане на поръчки (вкл. чрез съкращаване на процеса на обжалване);
- разширяване и подобряване на възможностите за централизиране на възлагането чрез създадени за целта специализирани органи;
- осигуряване на предпоставки за поетапно въвеждане на изцяло електронен модел на възлагане на обществените поръчки;

- намаляване на административната тежест чрез въвеждане на унифицирана декларация за личното състояние и изпълнение на критериите за подбор при участие в процедурите (ЕЕДОП);
- създаване на условия за по-гъвкаво управление на договорите за обществени поръчки;
- въвеждане на нови процедури, които да отговорят на специфични пазарни нужди;
- опростен, но същевременно по-прозрачен ред за възлагане на поръчки под праговите стойности, установени в директивите на ЕС;
- разширен обхват на предварителния контрол;
- координация между органите за предварителен и последващ контрол;
- различен подход за определяне на имуществените санкции и глобите съобразно стойността на сключените договори за обществени поръчки.

Важно е да се подчертае също, че освен пълно смислово съответствие с приложимите европейски директиви в закона е направен опит да се осигури и максимално сходство в наименованията на процедурите и използваните обявления, както и другите приложими образци на национално и европейско ниво. По този начин ще бъдат избегнати някои затруднения, възникнали при действието на отменения закон.

Внимателният, макар и кратък, преглед на новия ЗОП насочва вниманието към следните основни моменти:

В закона ясно са дефинирани видовете възложители, като са въведени понятията „публичен възложител“, „секторен възложител“ и „възложител за конкретен случай“. Прецизирано е определението за „публично-правна организация“ с оглед по-пълното му съответствие с определението на това понятие в правото на ЕС относно обществените поръчки (вкл. установената с решенията на Съда на ЕС практика). Регламентирани са също така възможностите за делегиране на правомощия за съвместно възлагане на поръчки от двама или повече възложители, включително от други държави членки, както за използване от възложителите на централизирани дейности по закупуване и/или подпомагащи дейности по закупуване, предоставяни от централен орган за покупки (ЦОП), в т.ч. ЦОП, който е установен в друга държава членка.

В съответствие с новите европейски правила, предоставящи по-голяма гъвкавост на възложителите, в ЗОП е допусната възможност до 20% от стойността на всяка поръчка да се възложи чрез отделна процедура, при положение че за останалата част се спази реда за общата стойност. Същевременно възложителите се задължават да разпределят поръчките на обособени позиции. Мярката е насочена към стимулиране на малките и средни предприятия и създаване на повече възможности за конкуренция. Тези условия са комбинирани с възможността Министерският съвет да определи области, в които обществените поръчки задължително се разделят на позиции.

Предвидените в директиви 2014/24/ЕС и 2014/25/ЕС изключения от техния обхват (вкл. тези, които са уредени изрично за първи път), са изцяло въведени в

ЗОП, като е отчетена и релевантна практика на Съда на ЕС. Основанията за неприлагане на правилата за възлагане на обществени поръчки спрямо определени договори са изчерпателно посочени в закона. Те са групирани в зависимост от лицата, които имат право да се позовават на тях, и/или обекта на обществената поръчка, а именно: общоприложими основания; основания, които могат да използват от даден вид възложители – публични или секторни; основания, свързани с договори в областите отбрана и сигурност. За да се избегне обаче тяхното разширително тълкуване и прилагане, изрично е предвидена забрана за тяхното използване с цел заобикаляне прилагането на ЗОП. Освен това в закона и в правилника към него са въведени някои задължителни изисквания към възложителите във връзка с прилагането на част от основанията, както и външен контрол, осъществяван от АОП в определени случаи. Като приложение на ППЗОП е приета и задължителна методика относно определяне цената на договор, сключен в условията на т.нар. „вътрешно“ (или „ин-хаус“) възлагане.

Като изцяло нов момент заслужава да се отбележи установената в закона възможност за провеждане на пазарни консултации преди обявяване на поръчките и регламентирането на този процес, така че лицата, които консултират възложителите, да не получават необосновано предимство пред останалите кандидати/участници в процедурите. По този начин нормативно е уреден един от важните въпроси, свързани с липсата на необходимия капацитет при възложителите за правилно определяне на нуждите и решенията, които отговарят на тези нужди.

Значителни промени са направени и по отношение на основанията за отстраняване на кандидати/участници в процедурите за обществени поръчки, като това включва и въведената за първи път възможност възложителите при определени условия да не отстранят кандидат/участник, независимо че за него е налице някое от основанията (напр. когато е предприел мерки, доказващи неговата надеждност, или когато това се налага, за да се защитят особено важни държавни или обществени интереси).

Обновени са и правилата относно критериите за допустимост на кандидатите/участниците в процедурите, които се отнасят до тяхното икономическо и финансово състояние, технически и професионални способности и годността (правоспособността) за упражняване на професионална дейност. Като един от примерите в това отношение може да се посочи добавена в закона възможност за изследване на ликвидността чрез съпоставяне на определени активи и пасиви, а начинът на изчисляване на съотношението между активите и пасивите е предмет на специална методика, разработена и приета като едно от приложенията към ППЗОП.

Сред най-съществените новости е и въведеното със ЗОП задължително прилагане на ЕЕДОП в процедурите за възлагане. Той заменя целия набор от представяни документи по стария закон и по същество представлява лична декларация от страна на кандидатите/участниците относно тяхната годност, финансово състояние и технически способности. Тази декларация служи като предварително доказателство за съответствието на участника с поставените от възложителя изисквания за допустимост в процедурите, като единствено

спечелилият участник ще трябва да представи съответните удостоверителни документи, като и това няма да е необходимо, в случай че те са достъпни чрез публичен регистър. При това образецът на ЕЕДОП е установен с регламент на Европейската комисия и цели унифициране на практиката при участие в процедурите независимо в коя държава членка те се провеждат.

Това е свързано с основната цел, преследвана с ЕЕДОП и заложена в европейското законодателство, а именно – облекчаване на административната тежест при провеждане на процедурите за възлагане на обществени поръчки, като се избегне обменът на голямо количество документи, затрудняващо кандидатите/участниците и икономически необосновано за тези от тях, които не са избрани за изпълнители.

Съгласно директивите на ЕС за обществените поръчки ЕЕДОП следва да се представя единствено в електронен вид, но е предвиден преходен период (до 18 април 2018 г.), в рамките на който документът ще може да се подава както в електронен вид, така и на хартиен носител.

На национално ниво, чрез Портала за обществени поръчки, е предоставен образец на ЕЕДОП в Word-вариант. Подготвят се и указания за попълването му с цел да се установи съответствие между съдържащите се в документа директивни разпоредби и текстове с техните аналогични разпоредби в националното законодателство.

Предвижда се в бъдещата национална платформа за електронно възлагане (ЦАИС ЕОП) да се включи функционалност за създаване и попълване на ЕЕДОП. Възложителите ще имат възможност да дефинират изискванията към кандидатите и да ги записват чрез онлайн образец във файл с определен формат. Този файл ще бъде част от електронната документация, която кандидатите ще могат да изтеглят безплатно чрез Портала за обществени поръчки.

Попълненият ЕЕДОП с данни за конкретния кандидат ще бъде част от електронната оферта. Кандидатите, които са регистрирани в ЦАИС ЕОП, ще имат възможност да добавят файлове и връзки (линкове) с доказателства към декларираните обстоятелства.

Важен нов момент е променената концепция по отношение на оценяването на офертите. В съответствие с директивите на ЕС в ЗОП е проведено разбирането, че възложителите винаги следва да търсят икономически най-изгодната оферта (което включва и възможност за оценка на офертите въз основа само на цени). Като допустим критерий за оценка са посочени и разходите, включително е уредена възможността за оценка на разходите за целия жизнен цикъл на предлаганите стоки. В новия ЗОП, за разлика от отменения закон, е допусната и възможността за оценяване качествата на членовете на екипа, който ще изпълнява поръчката – възложителите имат избор дали да използват изисквания в тази връзка като минимални условия за участие или като показатели при оценяването.

Налице са съществени новости и относно приложимите по закона процедури за обществени поръчки. Първата касае въвеждането на изцяло нова процедура – партньорство за иновации, чиято цел е да обезпечи по възможно най-подходящия начин специфични нужди на възложителя в области, в които се

налага провеждане на новаторски подход и използване на нетрадиционни технологии. Други по-значими промени касаят разширяването на случаите, при които е допустимо публичните възложители да прилагат състезателна процедура с договаряне, въвеждането на възможност за провеждане на ускорена открита процедура, както и на открита процедура, при която техническите и ценовите предложения на участниците се разглеждат и оценяват преди извършването на подбор, уреждането на изцяло нови национални процедури (публично състезание и пряко договаряне), и т.н.

Относно новата правна уредба на гаранциите при процедурите за обществени поръчки следва да се отбележи отпадането на гаранцията за участие, както и възможността гаранцията за изпълнение на договора да се представя не само под формата на парична сума или банкова гаранция, но и като застраховка, която обезпечава изпълнението чрез покритие на отговорността на възложителя.

Основно внимание заслужават и възможностите за изменение на договорите за обществени поръчки (респ. рамковите споразумения) по време на тяхното изпълнение, които значително се различават от предвидените в отменения вече закон и изцяло съвпадат с хипотезите, установени в правото на ЕС (до приемането на законодателния пакет от 2014 г. тази материя нямаше изрична уредба в директивите). Предвидено е прилагане на новите основания за изменение и по отношение на действащи договори/рамкови споразумения, които са сключени по реда на ЗОП (отм.).

В ЗОП е регламентирана също така рамката за бъдещото електронизиране на възлагателния процес, като в съответствие с решението на Министерския съвет за установяване на едноплатформен модел за електронни обществени поръчки са описани дейностите, подлежащи на електронизиране, както и отношенията между основната платформа и платформите на централизираните органи за обществени поръчки.

Уредени са възможностите за установяване на динамични системи за доставки от възложителите и използването на електронни каталози.

Освен това новият закон оптимизира структурата и съдържанието на профила на купувача, за да се облекчи работата на възложителите, но без това да има за резултат значимо намаляване на оповестяваната информация. Предвидено е профилът на купувача да служи като активен инструмент при възлагане на поръчките на най-ниска стойност, които ще се обявяват чрез него.

Следва да се отбележат и новите разпоредби, касаещи подизпълнителите, и в частност балансираният подход, възприет по отношение на разплащанията с тях.

## **5. Новост при контрола върху обществените поръчки**

Новите моменти в областта на контрола се отнасят най-общо до разширяване обхвата на предварителния контрол, който се осъществява от АОП.

Новият закон предвижда Агенцията да осъществява следните четири вида предварителен контрол:

- Контрол чрез случаен избор (в сила от 1 септември 2016 г.):

До голяма степен прилича на осъществявания по отменения закон двуетапен контрол на процедури за възлагане на поръчки с европейско финансиране, но има и някои съществени разлики: 1) по отношение начина на избор на проверявани процедури – тук е чрез случаен избор; и 2) от гледна точка на документите – проверяват се и техническите спецификации, които в повечето случаи са най-големи по обем.

Процедурите, които се проверяват, се определят чрез случаен избор съгласно методика, която отчита нивото на риск. Избира се измежду всички процедури, които подлежат на публикуване в РОП (вкл. националните), с изключение на поръчките в областта на отбраната.

Проверяват се поставените от възложителя основни условия за участие в процедурата и за изпълнение на поръчката по отношение спазване изискванията на ЗОП.

Документи – предмет на контрол, са, както следва:

На първи етап: проект на решение за откриване на процедурата; обявление; проект на техническа спецификация; проект на методика за оценка на офертите (когато критерий за възлагане не е най-ниска цена); проект на покана за потвърждаване на интерес – когато е използвано предварително обявление.

На втори етап: същинските документи.

Като правило този вид контрол се реализира на два етапа – преди и след откриване на процедурата. Изключение правят процедурите, при които срокът за получаване на заявления за участие или оферти е съкратен – при публикуване на обявление за допълнителна информация или случаите на спешно възлагане.

За да бъде избрана процедурата за контрол, възложителите изпращат данни за нея чрез специално разработен софтуер (Система за случаен избор), достъпен през Портала за обществени поръчки, най-малко 3 дни преди планираното откриване. Всеки работен ден Системата изтегля процедурите, които ще се проверяват. Всяка въведена процедура се включва в контролната извадка от процедури, измежду които се тегли жребий последователно три работни дни. Избраните процедури се обявяват на портала.

За извършване на контрола възложителите изпращат проектите на документи в 3-дневен срок. АОП изготвя предварително становище в 14-дневен срок с констатации за несъответствия с изискванията на закона и препоръки за тяхното отстраняване.

След откриване на процедурата се извършва отново проверка на публикуваното обявление и решение в РОП и на методиката и техническите спецификации, които са на профила на купувача на възложителя. АОП изготвя окончателно становище в 10-дневен срок, което се изпраща на възложителя. Целият обмен на информация между възложителя и АОП се извършва с ел. средства.

По отношение на някои проверени процедури изпълнителният директор на АОП може да определи наблюдатели. Възможността се прилага, когато при

осъществяване на контрола е оценено, че рискът от допускане на грешки и нарушения при нейното провеждане е съществен. Наблюдателите могат да присъстват на заседанията на комисията, имат свободен достъп до всички документи, свързани с провеждане на процедурата; длъжни са да пазят в тайна цялата информация в тази връзка. След приключване работата на комисията изготвят становище по нейния доклад, което се изпраща на възложителя.

- Контрол върху някои процедури на договаряне (в сила от 15 април 2016 г.):

Проверяват се процедури на договаряне, открити на изрично посочени в закона основания (чл. 79, ал. 1, т. 3, 4, 6, 9 и 10 и чл. 182, ал. 1, т. 1, 4 и 5), както от публични, така и от секторни възложители (това е най-съществената разлика спрямо действащия контрол). Освен това процедурите са на стойност:

- равни или по-високи от:
  - 5 000 000 лв. за строителство и
  - европейския праг за доставки и услуги (264 033 лв. за публични възложители, 500 000 лв. за услуги по приложение № 2 при публични; 408 762 лв. за доставки извън приложение № 3 при възложители в областта на отбраната; 817 524 лв. при секторни възложители, съответно 1 000 000 лв. за услуги по приложение № 2 при секторни).
- под посочените прагове, определени (изтеглени) на случаен принцип чрез Системата за случаен избор, които влизат в обхвата на контрола по т. 1.

Документите, подлежащи на контрол, включват: решението за откриване на процедурата и мотивите към него и доказателства за наличието на обстоятелства за прилагане на процедурата, на които възложителят се позовава.

Контролът се провежда след публикуване на решението за откриване на процедурата в РОП чрез Редактора на форми. Доказателствата се изпращат по електронна поща с електронен подпис. Агенцията проверява съответствието на избраното от възложителя правно основание с мотивите в решението и изпратените доказателства. АОП издава становище в 30-дневен срок от изпращане на доказателствата. Становището се публикува в РОП.

В случай на възлагане на поръчката АОП уведомява органите за последващ контрол, когато е установила, че прилагането на процедурата е незаконосъобразно.

- Контрол върху някои изключения от приложното поле на закона (в сила от 15 април 2016 г.)

Това е изцяло нов вид контрол, който се осъществява при едновременното наличие на следните две предпоставки:

- прилагане на изключенията по чл. 14, ал. 1, т. 5-8 от ЗОП (всички видове вътрешно „in house“ възлагане и съвместното възлагане, т.е. договори между публични възложители);



- стойността на договора е над праговете по чл. 20, ал. 1, т. 1-3 от ЗОП (5 000 000 лв. за строителство и европейския праг за доставки и услуги – 264 033 лв. за публични възложители; 500 000 лв. за услуги по приложение № 2 при публични; 408 762 лв. за доставки извън приложение № 3 при възложители в областта на отбраната; 817 524 лв. – при публични възложители със секторна дейност, съответно 1 000 000 лв. за услуги по приложение № 2).

В закона е въведено допълнително изискване стойността на договорите да се определя съгласно методика, която е приложение към правилника за прилагане. Нормативната регулация на цената създава гаранции за предотвратяване на злоупотреби при нейното формиране.

Документите, които се проверяват, са: проект на Обявление за възлагане на поръчка, заедно с мотиви и доказателства за наличието на обстоятелства, на които възложителят се позовава.

Контролът се извършва преди сключване на договора. Проверява се съответствието на избраното от възложителя правно основание с изпратените мотиви и доказателства. АОП издава становище в 30-дневен срок от получаване на проекта на обявление. Становището се изпраща по ел. поща с ел. подпис на възложителя.

В случай на сключване на договор АОП уведомява органите за последващ контрол, когато е установила, че прилагането на изключението е незаконосъобразно.

- Контрол върху някои изменения на договори за обществени поръчки (в сила от 15 април 2016 г.):

Това също е изцяло нов вид контрол, макар да има голямо сходство с контрола върху процедури на договаряне без обявление на основание чл. 90, ал. 1, т.8 от ЗОП (отм.). Разликите са свързани с: 1) по отношение на предмета – прилага се и при доставки; 2) по отношение на вида възложител – проверяват се и секторните възложители; 3) по отношение на проверяваните документи – този контрол обхваща обявление за изменение на договор; 4) по отношение на момента на проверката – контролът е върху проекти на документи, макар да включва и проверка на публикувано обявление; 5) по отношение на начина на получаване на документите – документите се получават по електронна поща, а на втория етап – от РОП; 6) по отношение на оповестяването на резултата – от възложителя на профила на купувача.

Контролът върху някои изменения на договори за обществени поръчки се състои в извършване на проверка относно наличието на предпоставки за изменение на договор за обществена поръчка на основание чл. 116, ал. 1, т. 2 от ЗОП (възлагане на допълнителни доставки, услуги и строителство по време на изпълнението поради възникнали непредвидени обстоятелства), когато договорът е на стойност равна или по-висока от праговете по чл. 20, ал. 1, т. 1-3 от ЗОП.

Документите, подлежащи на контрол, са: проект на Обявление за изменение на договор; мотиви за прилагане на основанието; доказателства за изпълнение на изискванията на закона.

Контролът се извършва преди подписване на анекс. Агенцията издава становище в 30-дневен срок от получаване на документите, като цялата кореспонденция между възложителя и АОП е по електронна поща.

В случай на сключване на анекс АОП уведомява органите за последващ контрол, когато е установила, че изменението на договора на това основание е незаконосъобразно.

С цел унифициране на практиките по осъществяване на контролната дейност в областта на обществените поръчки в новия закон е предвидено също да се създаде постоянно действащ Методически съвет с участието на Сметната палата, Агенцията по обществени поръчки и Агенцията за държавна финансова инспекция.

## **6. Бъдещи перспективи**

Изключителната важност на закона, уреждащ обществените поръчки, се обуславя от факта, че чрез него се установяват правилата за реализиране на хоризонтална държавна политика, която на практика засяга всяка държавна и общинска администрация, както и множество други организации от публичния сектор. ЗОП оказва съществено влияние и върху дейността на компаниите, опериращи в секторите на енергетиката, водоснабдяването и публичния транспорт, които третира като възложители. Като цяло законът е определящ за цялата икономическа среда в страната, тъй като чрез него се регулира движението на съществена част от публичните финанси по направлението възложители – изпълнители на обществени поръчки.

При разработването и приемането на новия ЗОП са отчетени интересите както на възложителите, така и на бизнеса. Ето защо очакванията са той да доведе до въвеждане на нов по-гъвкав подход при възлагането на поръчките, характеризиращ се със силен акцент върху централизирането и електронизацията на процеса.

Следва да се отбележи, че понастоящем тече подготовката на процедурата за възлагане на обществена поръчка във връзка с единната национална електронна веб-базирана платформа за обществени поръчки в страната. Същата трябва да започне да функционира след 1 юли 2017 г.

Що се отнася до централизираното възлагане, с ПМС № 385 от 30 декември 2015 г. са регламентирани дейността, функциите и обхватът на Централния орган за обществени поръчки за нуждите на органите на изпълнителната власт (ЦООП-МФ). С това постановление е разширен кръгът на ползвателите на рамкови споразумения, сключени от ЦООП-МФ, като освен всички министерства са добавени 66 нови субекти – държавни и изпълнителни агенции и комисии. Разширен е и обхватът на стоките и услугите, които могат да бъдат възлагани. За нуждите на ЦООП-МФ е разработен специализиран софтуер, наречен Система за електронно възлагане на обществени поръчки (СЕВОП). Софтуерът съдържа модул за планиране и обобщаване на нуждите и модул за провеждане на мини-процедури след сключено Рамково споразумение. Системата е преминала през тестване и пилотна фаза и вече е в процес на експлоатация – обявената през тази година процедура за възлагане на

обществена поръчка за самолетни билети се провежда чрез средствата на софтуера, като всички конкретни договори на ползвателите ще бъдат договаряни и сключвани също чрез СЕВОП.

С ПМС № 146 от 9 юни 2015 г. е създаден и Централен орган за възлагане на обществени поръчки в сектор „Здравеопазване“ (ЦООП-МЗдр.). През 2015 г. е обявена обществена поръчка за изработване на специализиран софтуер за неговите нужди и е сключен договор за изработка, като софтуерът все още не е пуснат в реална експлоатация и се очаква това да стане през лятото на тази година.

В момента тече процес на регистрация на всички болнични заведения, диспансери и др. като ползватели на системата, като на първия етап ЦООП-МЗдр. ще се използва само за доставка на лекарства, включени в Позитивния лекарствен списък, одобрен от Националния съвет по цени и реимбурсиране (около 5 000 позиции). Очаква се да се използва от около 160 болници и около 230 търговци на едро. На следващ етап ще бъдат включени медицински изделия, (около 15 000 позиции).

Във връзка със създаването на ЦОП за нуждите на общините също са предприети редица действия от страна на Националното сдружение на общините в Р България (НСОРБ), в т.ч. изготвяне на концепция за изграждане на такъв орган и прието от Общото събрание на сдружението решение относно неговото създаване. Очаква се ЦОП към НСОБ да започне да осъществява своята дейност през 2017 г.

С приемането и прилагането на новия закон и свързаните с него подзаконовни актове, уреждащи възлагането на обществени поръчки на национално ниво, се очаква да се постигнат няколко важни цели. Най-общо те се свеждат до:

- наличие на кодифицирано, устойчиво и опростено национално законодателство относно обществените поръчки, което е хармонизирано с правото на ЕС;
- изпълнение на поетите ангажименти по Споразумението за партньорство с ЕС в частта, касаеща обществените поръчки;
- създаване на условия за облекчаване, ускоряване и цялостно оптимизиране на възлагателния процес;
- намаляване на административната тежест за участниците/кандидатите в процедурите за възлагане и по-широко участие на МСП в обществените поръчки;
- разширяване използването на електронни средства за комуникация при възлагането на обществени поръчки;
- засилване на централизираното възлагането на поръчки в страната;
- осигуряване на условия за по-гъвкаво управление на сключените рамкови споразумения и договори за обществени поръчки;
- намаляване на корупционния риск и злоупотребите с публични средства при възлагане на обществени поръчки;

- оптимизиране работата на държавните органи и институции с правомощия в областта на методологията, преразглеждането и контрола на обществените поръчки.

С оглед гарантиране правилното тълкуване и ефективно прилагане на новата нормативна уредба предстои да бъдат осъществени и редица други дейности, свързани с изготвяне на практическо ръководство и стандартизирани документи.

## THE NEW LEGISLATION REGARDING PUBLIC PROCUREMENT IN BULGARIA – CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

*Chief Ass. Prof. Miglena Pavlova, PhD*

*PhD of Economics, UNWE*

*Certified Public Accountant,*

*Registered Auditor*

<b>Key words:</b>	<b>Summary</b>
<i>Economic aspects of public procurement</i>	<i>Public procurement plays an important social and political role as it involves a significant share of public spending with a constant upward trend. Awarding public procurement contracts is of primary political significance not only at a national level but also at the European Union (EU) level. The main reason for adopting a completely new Public Procurement Act is the implementation of two new Directives adopted by the European Parliament in 2014, i.e. Directive 2014/24/EU repealing Directive 2004/18/EC and Directive 2014/25/EU (sectoral contracting entities) repealing Directive 2004/17/EC. The legislator aims at achieving sustainability and reducing the level of frequent changes. Similarly to the Directive, the Act sets out the objectives to be met, the working principles, and the guidelines to be followed in public procurement.</i>
<i>The new framework Public Procurement Act</i>	
<i>New procedures under the Public Procurement Act</i>	
<i>Changes to the European legislation in the field of public procurement</i>	
<i>New requirements related to the organization, awarding of procurement contracts and control</i>	
<i>Speeding up the procurement process</i>	
<i>Powers of the Public Procurement Agency</i>	