



**АГЕНЦИЯ
ПО ОБЩЕСТВЕНИ
ПОРЪЧКИ**

ГОДИШЕН ДОКЛАД

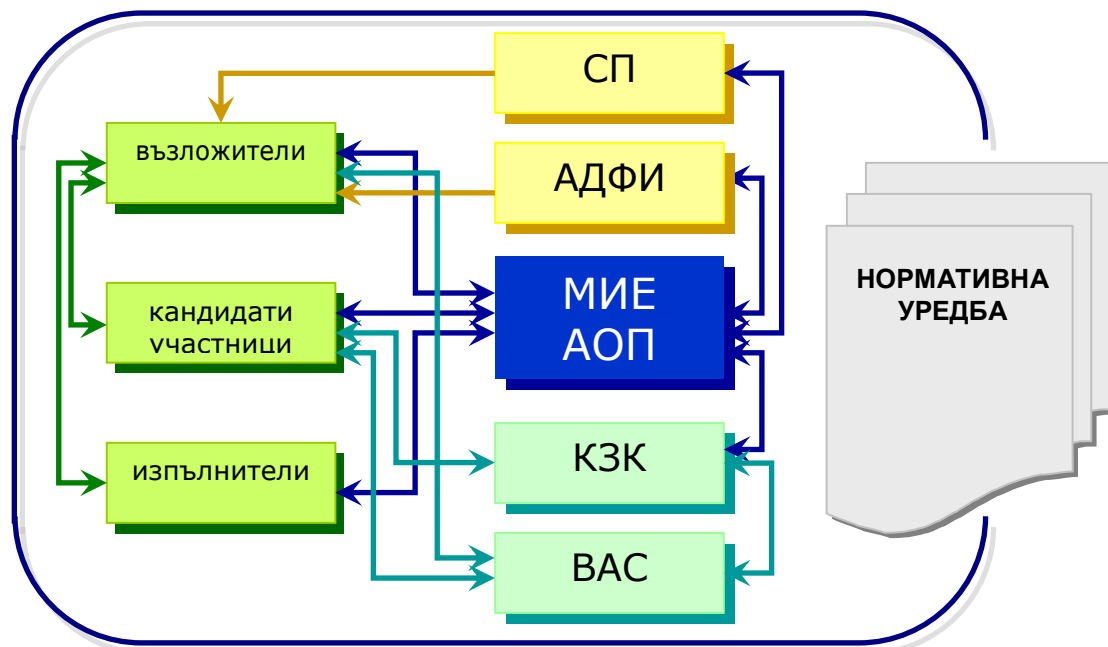
2013 г.

ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад е изготвен на основание чл. 19, ал. 2, т. 12 от Закона за обществените поръчки. В него се съдържат данни и изводи, свързани с дейността на Агенцията по обществени поръчки (АОП), целите за следващата година, както и информация за съществените показатели, характеризиращи системата и пазара на обществените поръчки в България през 2013 година.

● Система на обществените поръчки

Системата на обществените поръчки представлява съвкупност от нормативна рамка, органи, отговарящи за прилагането на правилата за възлагане на обществените поръчки, както и отношенията между всички лица, свързани с провеждането на процедури, изпълнението на договорите, обжалването и контрола върху дейността на възложителите.



Характерно за системата е, че тя съществено се влияе от общата икономическа среда. Като нормативна рамка тя е зависима и от ангажиментите, произтичащи от членството на България в Европейския съюз. Ефективното прилагане на нормативната уредба, от своя страна, предполага правилност в действията на широк кръг ангажирани лица. Това са над пет хиляди възложители в страната, кандидатите за изпълнители на обществени поръчки, органите за методология, предварителен и последващ контрол, и обжалване.

Централно място сред тези органи заема Агенцията по обществени поръчки. Тя се явява основен източник на инициативи за реализирането на политики в областта на обществените поръчки, посредством вменените ѝ функции. Като администрация към министъра на икономиката и енергетиката АОП си взаимодейства със следните органи, отговорни за специфични аспекти от цялостните политики в областта на обществените поръчки:

- Сметна палата на Република България (СП) – независим орган за последващ контрол върху дейността на възложителите, разходващи публични средства;
- Агенция за държавна финансова инспекция (АДФИ) – орган на изпълнителната власт за последващ контрол върху дейността на възложителите;
- Комисия за защита на конкуренцията (КЗК) - орган, отговорен за обжалването на процедурите за обществени поръчки като първа инстанция;
- Върховен административен съд (ВАС) – съдебен орган, пред който се обжалват процедурите за обществени поръчки на втора инстанция.

В основата на системата е приложимата нормативна уредба, която се явява основен израз на водената политика в областта на обществените поръчки и урежда отношенията, които възникват във връзка с подготовката, провеждането, обжалването, възлагането и контрола на обществените поръчки и определя статута и правомощията на органите в тази област. В голямата си част тези актове транспонират приложимите европейски директиви, въз основа на които е изградена националната правна рамка, включваща:

- Закон за обществените поръчки (ЗОП);
- Правилник за прилагане на Закона за обществените поръчки (ППЗОП);
- Наредба за провеждане на конкурси в устройственото планиране и инвестиционното проектиране;
- Наредба по чл. 13, ал. 3 от Закона за обществените поръчки (ЗОП) за критериите и реда за определяне на основни национални интереси в областта на сигурността и отбраната по смисъла на чл. 346 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и реда за сключване на договори.

В съответствие с ангажиментите, произтичащи от членството на България в Европейския съюз, към нормативната уредба следва да се причислят и намиращите пряко приложение регламенти на Европейската комисия, свързани с обществените поръчки. Това са регламентите, които определят приложимите прагове за възлагане на обществени поръчки, стандартните формуляри за публикуване на обявления и информация и Общият терминологичен речник, който има за цел стандартизиране на подхода при определяне предмета на поръчките.

В Закона за Сметната палата, Закона за държавната финансова инспекция и Закона за защита на конкуренцията също се уреждат някои аспекти, свързани с контрола и обжалването на обществени поръчки. Законът за концесиите и Законът за публично-частното партньорство съдържат правила, които отразяват някои специфични въпроси на материята.

Агенция по обществени поръчки

● Структура и състав

Агенцията по обществени поръчки е създадена с Постановление на Министерския съвет № 56 от 12.03.2004 г., като юридическо лице със статут на изпълнителна

агенция към министъра на икономиката. Със създаването ѝ за първи път в България се установява самостоятелна административна структура с ясно очертани правомощия в системата на обществените поръчки. Същевременно се изпълнява и конкретно искане, свързано с условията по присъединяване на страната към Европейския съюз. Съгласно него, реализирането на устойчива политика в областта на обществените поръчки и изпълнението на ангажиментите по хармонизиране на законодателството, налагат обособяване на отделен орган, отговорен за постигане на горните цели. Ангажимент, който продължава да се изпълнява и понастоящем, доколкото директивите се променят и изискват текущо хармонизиране с националната правна рамка.

Агенцията подпомага министъра на икономиката и енергетиката при осъществяване на държавната политика в областта на обществените поръчки. Тя е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище в гр. София. Издръжката на АОП е изцяло за сметка на бюджета, тя не формира собствени приходи, като всички услуги се предоставят безплатно. Администрацията се ръководи и представлява от изпълнителен директор, назначен от министъра на икономиката и енергетиката, след съгласуване с министър-председателя.

Отговорностите и функциите на АОП са насочени към осигуряване на законосъобразност при възлагането на обществени поръчки, както и към прилагането на хоризонтална политика на общността, свързана с ефективно разходване на публични средства, включително и тези от европейските фондове, при спазване принципите на публичност, прозрачност и лоялна конкуренция. Агенцията е отговорна за подготовката на проекти на нормативни актове, разработване на методология, както и за осъществяването на предварителен контрол за законосъобразност на обществените поръчки.

Основните функции на изпълнителния директор са регламентирани в чл. 19, ал. 2 от Закона за обществените поръчки и са детайлно развити в Устройствения правилник на АОП. При осъществяване на своите правомощия ръководителят на агенцията се подпомага от администрация, чиито функции са разпределени между една обща и две специализирани дирекции.

- Обща администрация

Дирекция "Финансово-стопанска, административно-правна и информационна дейност" - осъществява финансово-счетоводната и отчетната дейност; осигурява изпълнението на бюджета; извършва предварителен контрол за законосъобразност при разходването на бюджетните средства; осигурява технически дейността на изпълнителния директор и на специализираната администрация, както и дейностите по административно обслужване на гражданите и юридическите лица.

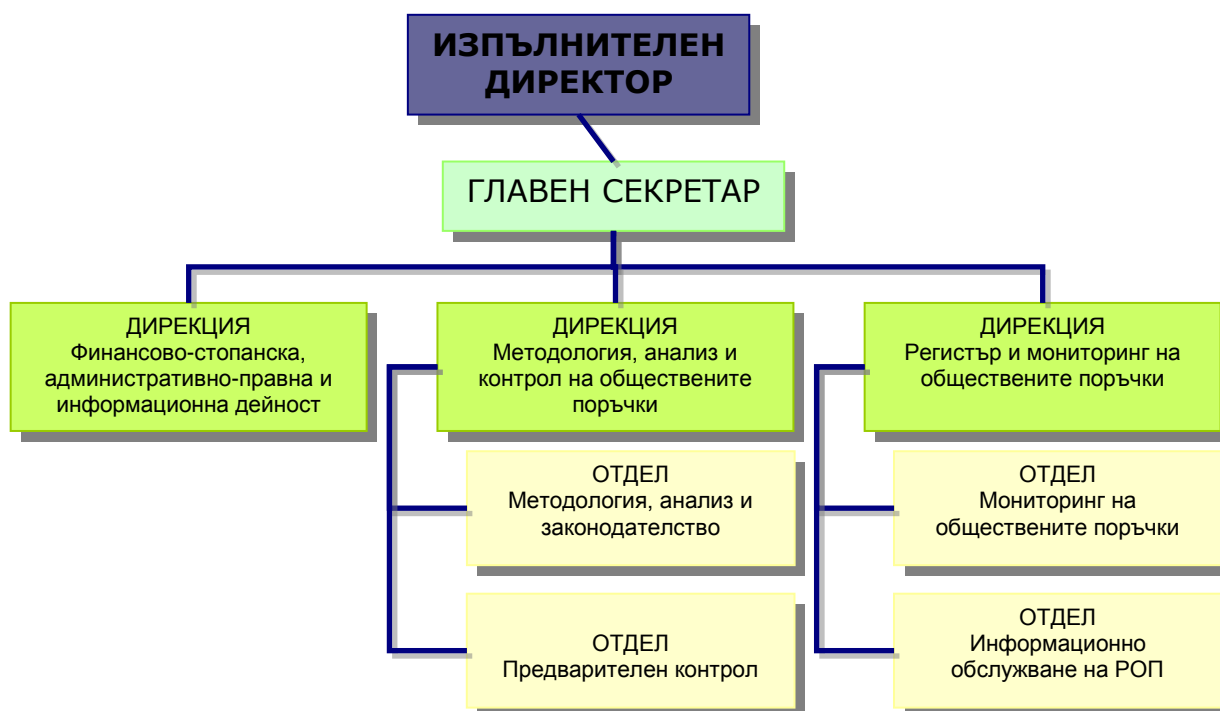
- Специализирана администрация

Дирекция "Методология, анализ и контрол на обществените поръчки" – подготвя методически указания; обобщава и анализира практиката по прилагането на Закона за обществените поръчки; участва в разработването на проекти на нормативни актове; осъществява предварителен контрол на посочени в закона процедури за обществени поръчки; участва в работните групи и заседанията на Консултативния комитет и Правителствената експертна група по обществени поръчки към Европейската комисия.

Дирекция "Регистър и мониторинг на обществените поръчки" - изгражда и поддържа Регистър на обществените поръчки (РОП) и Портал за обществените

поръчки; осъществява мониторинг на информацията, подлежаща на вписване в РОП; изследва и въвежда най-добрите практики при възлагането на електронни обществени поръчки.

В графичен вид структурата на агенцията до ниво отдел може да се проследи нагледно посредством представената диаграма:



● Основни функции

Основните функции на агенцията, регламентирани в ЗОП, могат да се представят обобщено в следните групи:

- Подготовка на законодателството;
- Методология и популяризиране на добри практики;
- Мониторинг на пазара на обществени поръчки и осигуряване на публичност;
- Осъществяване на предварителен контрол върху процедури, финансирани изцяло или частично с европейски средства и върху процедури на договаряне без обявление;
- Поддържане на Портал на обществените поръчки и Регистър на обществените поръчки – дейност, чрез която се осигурява приложимост на принципите за публичност и прозрачност
- Сътрудничество с други институции и организации, както на национално, така и на международно ниво;

● **Административен капацитет**

Общата численост на персонала в агенцията е 75 щатни бройки, от които 56 държавни служители и 19 служители по трудово правоотношение. В това число са включени 10 щатни бройки, чието възнаграждение и материално осигуряване се осъществява чрез Оперативна програма „Техническа помощ“.

● **Цели**

В изпълнение на функциите на агенцията през 2013 г. са заложили следните цели:

- Предоставяне на методология за законосъобразно прилагане на нормативната уредба в областта на обществените поръчки и утвърждаване на единна практика за възлагане на обществени поръчки;
- Утвърждаване на новия модел на предварителен контрол върху процедурите за възлагане на обществени поръчки, финансирани напълно или частично със средства от европейските фондове и упражняване на контрол върху процедурите на договаряне без обявление;
- Развитие и усъвършенстване на системата за предварителен контрол чрез изпълнение на Проект по ОП „Техническа Помощ“;
- Мониторинг на обществените поръчки;
- Утвърждаване на ролята на АОП като надежден партньор за сътрудничество;
- Развитие на сътрудничеството с международни организации и други международни органи;
- Публичност и прозрачност на информацията, свързана с възлагането на обществени поръчки;
- Популяризиране на добрите практики при възлагане на обществени поръчки, свързани с екологични изисквания;
- Подготовка на проект по Българо-швейцарската програма за сътрудничество за методическа подкрепа за развитието на зелените обществени поръчки.

● **Изпълнение на бюджета на АОП за 2013 г.**

На основание чл. 34 от Закона за устройство на държавния бюджет, утвърденият бюджет на Агенцията по обществени поръчки за 2013 година е 1 423 448 лв. Общият размер на разходите на агенцията за издръжка към 31.12.2013 г. е 1 365 893 лв. Изпълнението на разходите на агенцията спрямо утвърдения план за годината е 95,96%.

ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ФУНКЦИИТЕ И ЗАДАЧИТЕ

Законодателни промени

● Хармонизиране на нормативната уредба в съответствие с европейските директиви и регламенти

Към началото на отчетния период в националното законодателство по обществени поръчки са въведени всички действащи европейски директиви. През годината ангажиментите на АОП са свързани с изготвяне на проекти на позиции, които трябва да се изразят от постоянните представители на Република България към ЕК в рамките на заседанията на Комитета на постоянните представители на държавите-членки (КОРЕПЕР), във връзка с проектите на нови директиви в областта на обществените поръчки.

Изготвени са 10 указания, в които са изразени становища по определени дискуссионни въпроси, поставени за разглеждане от Председателството на Съюза, както и по цялостни текстове от законодателния пакет за обществени поръчки и проекта на Директива за електронното фактуриране при възлагане на обществени поръчки.

Във връзка с горните актове на ЕС е подготвен и проект на рамкова позиция.

По въпросите на електронните поръчки и насърчаването на иновациите АОП е изготвила:

- проект на позиция за неформалното заседание на Съвета на ЕС по конкурентоспособност, проведено във Вилнюс и
- проект на позиция за заседанието на Съвета на ЕС по конкурентоспособност, проведено в Брюксел в края на 2013 г.

● Развитие на нормативната база във връзка с провеждане на държавната политика в областта

Обществените поръчки са една от стабилизационните мерки в групата „За бизнеса“ в Програмата на правителството. В тази връзка, през второто полугодие на годината агенцията активно съдейства на работната група за изготвяне на законопроект за изменение и допълнение на Закона за обществените поръчки. Агенцията е предоставила 5 становища по законопроекта, който в момента се разглежда от Народното събрание.

В началото на м. декември 2013 г. започва работата по изготвяне на Стратегия за развитие на системата на обществените поръчки в България за периода 2014-2020 г. Стратегията предвижда няколко области на въздействие – развитие на законодателството и неговото правилно прилагане; публичността и прозрачността с акцент върху електронното и централизираното възлагане; укрепване на капацитета на органите, които отговарят за изпълнението на закона; повишаване ефективността на контролната система.

● Други инициативи

Агенцията е изготвила и становища по следните проекти на нормативни актове:

- Становище по проект на решение на МС за одобряване на Законопроекта за допълнение на Закона за насърчаване на заетостта.
- Две становища по проект на постановление за приемане на Наредба по чл. 13, ал. 3 от Закона за обществените поръчки за критериите и реда за определяне на основни национални интереси в областта на сигурността и отбраната по смисъла на чл. 346 от Договора за функционирането на Европейския съюз и реда за сключване на договори;
- Становище по проект на ПМС за изменение на ПМС №112 от 2010 година за създаване на Централен орган за обществени поръчки за нуждите на органи на изпълнителната власт;
- Становище по проект на ПМС за изменение и допълнение на Постановление № 69 от 11 март 2013 г. за условията и реда за определяне на изпълнител от страна на кандидати за безвъзмездна финансова помощ и бенефициенти на договорена безвъзмездна финансова помощ от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз, съвместната оперативна програма "Черноморски басейн 2007 - 2013 г.", Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Норвежкия финансов механизъм;
- Становище по Проект на ПМС за допълнение на Правилника за реда за упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала и проект на правила;
- Пет становища по Споразумението за партньорство на Република България, очертаващо помощта от европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014-2020 г.;
- Становище по Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за упражняване на правата на Съюза за прилагане и осигуряване на съблюдаването на международните правила;
- Съгласуване на проект на Регламент в областта на държавните помощи (регламент за групово освобождаване);
- Становище по предложение на ЕС за проект на текст за главата за обществени поръчки в бъдещото Споразумение за свободна търговия между Европейския съюз и Япония.

Изготвени са доклад, отчет за изпълнението на Плана за действие за 2012 г. и проект на План за 2013 г., във връзка със Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на ЕС за 2012 г.

Агенцията е изразила становище по „Модел на решение за електронно възлагане на обществени поръчки“ раздел В 1.2 „Създаване на Централни служби за възлагане като центрове за предоставяне на компетенции и услуги в областта на обществените поръчки“.

Методическа помощ

Друга важна функция на Агенцията е посветена на методическата помощ, която се оказва на всички субекти, които имат отношение към възлагането и изпълнението на обществени поръчки. Посредством тази дейност агенцията утвърждава единна и непротиворечива практика по прилагане на законодателството. С предоставянето на услуги, свързани с утвърждаване на единна практика по прилагане на законодателството се цели подпомагане на участниците в процеса на възлагане и осигуряване на гаранции за спазване принципите за публичност и прозрачност, свободна и лоялна конкуренция, равнопоставеност и недопускане на дискриминация. Реализирането на методическата функция обхваща няколко основни направления:

● Отговори на писмени запитвания

Тази форма на методическа помощ в процеса на възлагане и изпълнение на договорите за обществени поръчки е предпочитана от лицата, тъй като чрез нея те получават официално изразена позиция по поставените въпроси. През 2013 г. са изготвени 230 становища, отнасящи се до широк спектър от казуси по прилагане разпоредбите на закона и подзаконовите нормативни актове. Отправените въпроси са свързани с отделните етапи от възлагането на процедури за обществени поръчки, за чието изпълнение се разходват средства от европейските фондове. Немалка част заемат запитванията, насочени към различни аспекти на изпълнението на договорите за обществени поръчки, възможностите за тяхното изменение и прекратяване. Относно активността лицата, които търсят методическа подкрепа, анализът на постъпилите запитвания показва, че се запазват показателите от предходните години. Най-много въпроси са зададени от администрацията на централните органи на изпълнителната власт – министерства и агенции, следвани от кметовете на общини и секторните възложители. Не са редки и случаите на запитвания от кандидати, участници и изпълнители на обществени поръчки.

● Публикации на Портала за обществени поръчки

Постъпващите в агенцията запитвания са източник и на обратна информация за сферите, в които възложители, кандидати и участници най-често срещат трудности с прилагането на нормативната уредба. Ето защо, при установяване на повтаряемост по определен въпрос, се изготвят методически указания, насочени към всички потребители, които се публикуват на Портала за обществени поръчки, така че да са общодостъпни.

- По този ред през 2013 г. са публикувани две методически указания. Първото е свързано с възможността за използване на системи за предварителен контрол от страна на т.нар. секторни възложители, а второто се отнася до приложението на опции при възлагането на обществени поръчки. **Преки консултации**

Друга предпочитана форма за оказване на методическа и практическа помощ на субектите на обществени поръчки е провеждането на преки консултации. Този способ на подпомагане позволява да се обсъдят комплексно всички относими към случая факти и обстоятелства, особено при казуси с висока степен на сложност. Поради това интересът към консултативните срещи е много голям.

През отчетния период в Агенцията са проведени 64 консултации с представители на централната и местна администрация – министерства, агенции и общини, както и секторни възложители, кандидати и участници в процедурите.

Обект на консултациите с възложители са били законосъобразното прилагане на основанията за договаряне, както и различни въпроси, свързани с критериите за подбор, методиката за оценка на офертите, основания за отстраняване от участие в процедурите, възможностите за изменение на договор за обществена поръчка и др. Разглеждани са специфични казуси по разрешаване на проблемите с бежанската вълна през 2013 г.

● **“Гореща” телефонна линия**

Друго средство за оказване на методическа подкрепа по въпроси свързани с образците на документи за обществени поръчки и приложния софтуер за попълването им, както и относно информацията, подлежаща на вписване в РОП, са поддържаните от агенцията специализирани телефонни линии за консултации. Чрез тази форма на административно обслужване лицата получават бързо съдействие при разрешаване на възникнали въпроси, които изискват спешни насоки за правилното прилагане на законовата и подзаконовата нормативна уредба. Това прави консултациите по телефон предпочитана и най-често използвана форма на комуникация от всички субекти, които имат отношение към възлагането и изпълнението на обществени поръчки. През 2013 година са регистрирани над 5400 обаждания с искане за практически указания, като в немалка част от случаите, в рамките на едно обаждане се обсъждат по няколко въпроса.

● **Организиране и провеждане на обучения**

Съществено условие и предпоставка за ефективното и законосъобразно възлагане на обществените поръчки е професионализмът в сектора, който предполага наличието на квалифицирани кадри, отговорни за управлението на процесите, свързани с възлагането на обществени поръчки. В тази връзка, експерти от агенцията участват като лектори в семинари, организирани от други институции, на които се разглеждат въпроси по прилагане на законодателството по обществени поръчки в страната, като за отчетния период е проведено 1 обучение. Също така, на специален тематичен семинар "Зелена IT академия 2013", експерт от АОП е изнесъл лекция за ползите от зелените обществени поръчки.

В обобщение на функцията по методология, през 2013 г. агенцията е оказала методическа помощ в различните ѝ форми над 5800 пъти или средно по 23 пъти дневно.

Контрол на обществените поръчки

Предварителният контрол като функция на АОП е въведен от 1 януари 2009 г. С оглед ограничаване случаите на незаконосъобразно и непрозрачно разходване на публичните средства, с направените законови промени, в сила от 01.01.2009 г., са разширени правомощията на изпълнителния директор на АОП. На агенцията е възложено извършването на предварителен контрол върху най-значимите процедури за обществени поръчки, финансирани със средства от Европейските фондове, и върху

процедурите на договаряне без обявление, открити от възложители по чл. 7, т. 1-4 ЗОП.

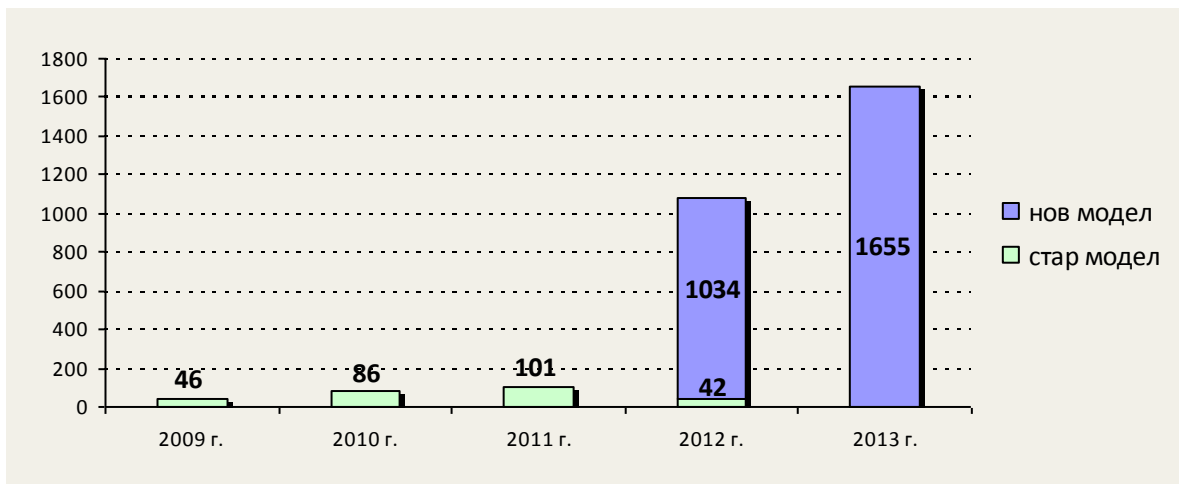
● Предварителен контрол върху обществени поръчки, финансирани със средства от Европейските фондове

По естеството си този контрол се отличава съществено от последващия контрол, извършван от Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция, който има основно санкционен характер. Контролът, осъществяван от АОП, няма за цел наказание, а превенция. Чрез този механизъм възложителите се подпомагат методически за по-ранното отстраняване на пропуски и грешки на подготвителния етап на процедурите и за тяхното законосъобразно откриване. Основната цел на контрола е да се минимизират рисковете от сключване на договори, по които след това може да се наложи връщане на средства, поради нарушения на правилата за усвояването им.

През годините след въвеждането на тази функция, се наблюдава подобряване в разбирането и прилагането на законодателството в областта на обществените поръчки. От 26.02.2012 г. предварителният контрол за възлагане на обществени поръчки, финансирани изцяло или частично със средства от европейските фондове, се осъществява на два етапа. Първият етап обхваща проверка на проектите на обявлението за поръчката и на методиката за оценка на офертите преди откриване на процедурата. При процедурите, за които се изисква наличие на определени предпоставки за тяхното прилагане, се проверяват и мотивите на възложителя в решението за откриване на процедурата. На втория етап се прави оценка за съответствие на вече публикуваните документи с изискванията на закона и с препоръките на АОП.

За осъществяването на контрола е разработена и въведена стройна организация, която гарантира правилното протичане на процеса и спазване на предвидените срокове. Обменът на информация между агенцията и възложителя се осъществява само по електронна поща с електронен подпис. По този начин се осигурява бързина в изпращането и получаването на документите. В специализирания софтуер "Редактор на форми", който АОП предоставя безплатно на възложителите, са включени редица правила за валидация в помощ на възложителите – например такива, които гарантират пълнота на документите, необходими за осъществяване на контрола.

През отчетната 2013 г. в АОП са постъпили 1655 преписки за осъществяване на предварителен контрол по чл. 19, ал. 2, т. 22 ЗОП. Съпоставено с предходната 2012 г., данните за 2013 г. сочат ръст на входящите документи – около 1.5 пъти повече документи спрямо обема на тези, постъпили през предходната година.



От всички постъпили за контрол документи, най-висок дял заемат обществените поръчки, чието изпълнение е финансирано по Оперативна програма "Околна среда" – 35 %. На следващо място са поръчките в изпълнение на проекти по Оперативна програма "Регионално развитие" – 20 %, следвани от тези, финансирани по "Програма за развитие на селските райони" – 19 %, и Оперативна програма "Развитие на човешките ресурси" – 8 %. Приблизително еднакво е разпределението на поръчките по Оперативна програма "Транспорт" (6 %), Оперативна програма "Конкурентоспособност" (6 %) и Оперативна програма "Административен капацитет" (5 %). Най-малък дял заемат подлежащите на контрол поръчки по Оперативна програма за развитие на сектор "Рибарство" и Оперативна програма "Техническа помощ" – около 1 %. Следва да се отбележи, че предварителен контрол на процедури, финансирани по Оперативна програма за развитие на сектор "Рибарство", започна да се осъществява от 2013 г.



Най-активни сред възложителите са били общините с 910 бр. изпратени документи за осъществяване на предварителен контрол, следвани от министерствата – 340 бр., агенциите – 211 бр., и публичноправните организации – 150 бр. Това разпределение отразява профила на бенефициентите по отделните оперативни програми и съответства на напредъка на всяка от тях поотделно.

От гледна точка на обекта на обществената поръчка, няма промяна в разпределението на данните спрямо 2012 г., като отново с най-висок дял са процедурите с обект "услуги" – 44 %, следвани от тези за "строителство" – 36 %, и с най-малък дял са процедурите за "доставки" – 20 %.

Ролята и значението на този вид контролна функция на агенцията могат да се оценят еднозначно и обективно чрез представените по-долу резултати от изпълнение на дейността.

През отчетната 2013 г. в АОП са обработени общо 1726 преписки, от които:

- 831 бр. на първи етап, 802 бр. на втори етап, 92 бр. върнати на възложителите, след като при направен преглед и преценка е установено, че не са налице необходимите предпоставки за осъществяване на предварителен контрол и една преписка, която не е била обект на предварителен контрол, поради отказ на възложителя.

В резултат на значителния обем проверени проекти на обявления за обществени поръчки, се открояват и грешки, които все още възложителите допускат при подготовката на процедурите, като например:

- формално изпълнение на задължението на възложителя да предостави определена по вид и съдържание информация, която съгласно чл. 25, ал. 2 ЗОП е задължителна част от обявлението за обществена поръчка. Не се вписва изискуемата информация в съответното поле на обявлението или се указва чрез препратка към условия в документацията и/или в проекто-договора (напр. количество и обем на обществената поръчка; схема и условия на плащане);

- липса на изрично указание в обявлението, че наличието на посочените обстоятелства по чл. 47, ал. 2 ЗОП води до отстраняване на участника;

- грешки, свързани с неправилно дефинирани критерии за допустимост или показатели за оценка на офертите;

- неправилно определяне на срока за закупуване или получаване на документацията за участие. Понякога не се взема под внимание, че срокът изтича в неработен ден.

Видно от посочените грешки за момента се запазва тенденцията за подценяване значението на информацията, вписана в обявлението за обществена поръчка. Въпреки това следва да се отчете разлика с предходните години, когато грешките на възложителите произтичаха от непознаване и неправилно разбиране и прилагане на разпоредбите на ЗОП.

По отношение на проверените проекти на методика за оценка при критерий „икономически най-изгодна оферта“, при процедури с обект „доставки“ се забелязва използването на субективни критерии за оценка. Например възложителят оценява предложения от участника график за изпълнение на дейностите или на оценка

подлежи предложената организация при изпълнение на поръчката. Подобни подпоказатели показват виждането на съответния участник относно разпределението на определен ресурс при изпълнението на договора, а не предложеното качество на изпълнение.

От всички 802 обработени преписки, на които е осъществен и втори етап на контрола, за 140 от тях в доклада на АОП не се съдържат забележки. Също има и три броя преписки, за които няма констатирани несъответствия със ЗОП още на първия етап.

Друг индикатор, който отчита ефекта от предварителния контрол, е практиката по обжалване на процедурите. По данни на КЗК, от всички 800 проверени и обявени през 2013 г. процедури, само в 41 случая е подадена жалба срещу решението за откриване, което е било обект на контрол от АОП. Това представлява 5,13 % от общия брой проверени процедури. Незаконосъобразност на решението е установена в 16 от случаите, т. е. при 2 % от проверените процедури.

Тези резултати потвърждават положителния ефект от провеждането на контрола. Осъществяването му води до намаляване на незаконосъобразните условия в провежданите процедури и редуциране на допусканияте грешки. Това високо се оценява както от възложителите, така и от управляващите органи на оперативни програми.

Важно е да се отбележи, че посредством осъществяването на предварителния контрол се повишава експертизата и капацитета на длъжностните лица при възложителите, които участват в планиране, подготовка и обявяване на обществените поръчки. Въз основа на изразените становища и отправени препоръки за отстраняване на несъответствия, експертите придобиват устойчиви знания относно прилагане на законодателството в областта на обществените поръчки. Налице е стремеж за отстраняване на установените пропуски в кратки срокове. Видно от съдържанието на обявленията за обществени поръчки и методиките за оценка, има обмяна на опит и информация между възложителите-бенефициенти по една и съща оперативна програма, което способства за недопускане на вече установени порочни практики.

Съществен ефект от предварителния контрол е, че намаляват основанията за налагане на финансови корекции, във връзка с установени несъответствия относно условията, при които е подготвена и обявена процедурата за възлагане на обществена поръчка. Това обстоятелство има безспорен положителен ефект върху всички включени в процеса субекти, тъй като възлагането на поръчката в рамките на планираните срокове и с оглед на сроковете за реализация на проектите, се осигурява изпълнение на задълженията, включително и на финансовите, което изгражда доверие между възложители и изпълнители.

Изложеното дава основание за извод, че въведеният предварителен контрол е бърз и ефективен, подобрява разбирането и прилагането на законодателството в областта на обществените поръчки и способства за законосъобразното разходване на средствата от европейските фондове. Добрите резултати от контрола са оценени и от ЕК, която препоръчва разширяването на обхвата му върху процедурите, финансирани от националния бюджет.

Контролът се осъществява средно от 16 експерти, които за периода 01.01.2013 – 31.12.2013 г. са извършили проверки на документи за процедури на обща прогнозна

стойност 4 562 975 948 лв. без ДДС, от които за 2 280 617 166 лв. вече има сключени договори.

Всичко това дава увереност да се заяви, че АОП оказва последователно съдействие за изграждане на надежден административен капацитет на възложителите, чийто опит и знания ще спомогнат за успешното начало на оперативните програми през следващия финансов период 2014-2020 г.

● **Контрол върху процедури на договаряне без обявление**

Случаите, при които се допуска провеждане на този вид процедура, са обвързани с наличието на конкретни, обективно възникнали предпоставки към момента на откриване на процедурата. Причината за това е, че поради естеството на договарянето, при този вид процедура са застъпени най-слабо принципите на ЗОП. В тази връзка е и функцията на агенцията, свързана с контрол относно законосъобразността на провежданите процедури на договаряне без обявление. При контрола се проверяват мотивите на възложителя, изложени в решението за откриване на процедурата и приложените към тях доказателства. Целта е да се установи обективността на изложените причини и тяхната обвързаност с определените в закона предпоставки за провеждане на договарянето.

Вследствие отмяната на Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки, в сила от 26.02.2012 г., значително е разширен обхватът на този контрол – на еднократна проверка подлежат всички процедури, открити от класически възложители, на основание чл. 90, ал. 1, т. 3-9 и 12 от ЗОП.



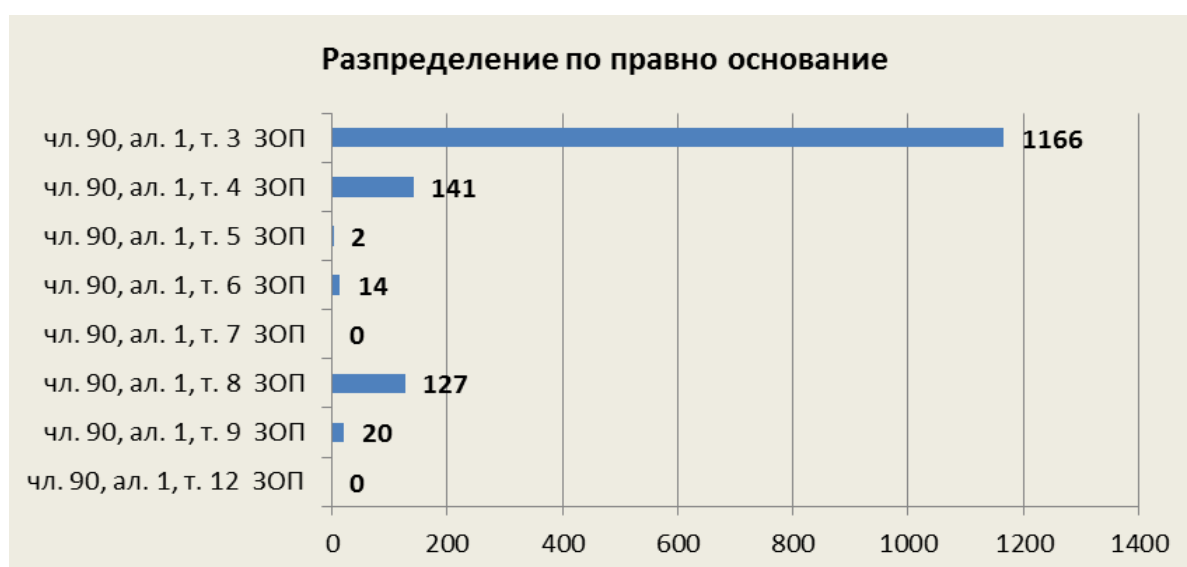
Видно от представената графика, това води до значителен ръст на процедурите, подлежащи на контрол – от средно 242 бр. до 2011 г. вкл., броят нараства на 1007 през 2012 г., което е над четири пъти. Увеличението за 2013 г. спрямо предходната също е голямо – 46 %. Сред факторите, които оказват влияние за това, могат да се посочат:

- общото нарастване в броя на всички процедури – от 10 129 за 2012 на 11 939 през 2013г.;

- големият брой процедури на договаряне без обявление, които възложителите, по различни съображения, провеждат за възлагане на поръчки на изключително ниска стойност (от порядъка 200 – 5000 лв.) и същевременно липсата на стойностен праг за осъществяването на контрола;

- нарасналият брой на одобрените за финансиране проекти по оперативните програми, с оглед края на програмния период 2007 - 2013 г.; това води до увеличаване на обема на обществените поръчки с определен предмет, като авторски надзор, чрез които се реализират дейностите по проекта;

- част от откритите процедури на договаряне без обявление са свързани пряко и са резултат от предходни „открити“ по вид процедури и като тенденция следват увеличението обем в предварителния контрол по чл. 19, ал. 2, т. 22 от ЗОП.



От всички постъпили и подлежащи на контрол документи, най-висок дял заема обществените поръчки, чието правно основание предполага наличие на авторски или други права на интелектуална собственост, или на изключителни права, придобити по силата на закон или административен акт (чл. 90, ал. 1, т. 3 от ЗОП) – приблизително 80 %. За реализацията на такива дейности възложителите нямат алтернатива на доставчик на съответната стока или услуга и по тази причина канят лицето, носител на правата. Преобладаваща част от тях заема услугата по упражняване на авторски надзор в процеса на строителството, както и дейностите по доставката на природен газ, топлинна или електрическа енергия, или питейна вода. По отношение на тези процедури следва да се има предвид, че са зависими от условия, произтичащи от нормативни актове, които нямат пряка връзка със Закона за обществените поръчки, като Закона за авторското право и сродните му права, Закона за устройство на територията и др. Ето защо техният брой не се обуславя пряко от фактори, произтичащи от нормативната уредба в областта на обществените поръчки, а е израз на политиката на държавата в други области.

На следващо място по обем и брой се нареждат процедури, открити с правното основание на чл. 90, ал. 1, т. 4 и т. 8 от ЗОП, приблизително с 10 % и 8,6 %. Тези основания се използват най-често при възникнала необходимост от предприемане на

неотложни действия, породени от настъпване на събитие от „извънреден характер“ (§1, т. 28а от ДР на ЗОП) или при необходимост от възлагане на допълнителна услуга или строителство на същия изпълнител, поради възникнали непредвидени обстоятелства (§1, т. 146 от ДР на ЗОП). Следва да се отбележи, че първото от посочените правни основания се използва предимно в критични ситуации като природни бедствия, аварии, катастрофи, при които възложителят следва да предприеме неотложни действия, поради което не могат да бъдат спазени сроковете за открита или ограничена процедура или процедура на договаряне с обявление. В следващото, посочено по-горе правно основание, това на чл. 90, ал. 1, т. 8 от ЗОП, ситуацията е по-различна. Най-често договаряне без обявление се провежда в допълнение към вече сключен/наличен/действащ договор за строителство или услуга, при което възлагането на поръчката на нов изпълнител би затруднило значително възложителя и не би довело до пълно/цялостно изпълнение на първоначалния договор.

Относително малък е дялът на договарянията, откривани по останалите основания на чл. 90, ал. 1 от ЗОП, спрямо общия им брой. А някои от тях изобщо не са използвани през 2013 г. (напр. чл. 90, ал. 1, т. 7 и т. 12 ЗОП). Статистиката сочи, че сравнително рядко се използват основанията по чл. 90, ал. 1, т. 5, 6 и 9 от ЗОП. В процентно изражение това са приблизителни стойности от съответно 0,1 %, 1% и 1,4 %. Това намира своето логично обяснение в разпоредбите, касаещи тези основания. Те, отчасти, се отнасят до специфични сфери като експерименталната, научна и развойна дейност, в които се прилагат поради необходимост от доставки със специфични технически характеристики и съвместимост. За прилагане на основанията по т. 9 пък е особено важно, то да е предвидено като условие в обявлението на предходна открита или ограничена процедура.

В практиката се наблюдава и неподходящ избор на основание от страна на възложителя спрямо конкретната фактическа обстановка.

Статистика показва още, че в сравнение с предходната 2012 г., най-често използваното основание (чл.90, ал. 1, т. 3 ЗОП) отбелязва значителен ръст през 2013 г. от почти 56 %. Тенденциите при останалите правни основания се запазват с леки изменения. Налице е спад в дела на договарянията, открити на основание чл. 90, ал. 1, т. 4 ЗОП от около 20 %, както и понижаване в дела на тези по чл. 90, ал. 1, т. 8 ЗОП с около 6 %. Броят на процедурите, открити по другите правни основания, в общия дял на договарянията по чл. 90, ал. 1 ЗОП е пренебрежим и е както следва: по т. 5 – 2 бр., т. 6 – 14 бр., т. 9 – 20 бр.

През 2013 г. най-активни сред възложителите са били общините с 639 процедури, следвани от горските стопанства - 159, лечебните заведения – 121, публичноправните организации – 135, учебни заведения – 100, едва след тях се нареждат агенциите – 96 и министерствата - 69. Това разпределение отразява профила на възложителя по отношение на отделните правни основания на чл. 90, ал. 1 от ЗОП, прилагани с цел обезпечаване на потребностите му.

От гледна точка на обекта на обществената поръчка, няма промяна в разпределението на данните спрямо 2012 г., като отново с най-висок дял са процедурите с обект „услуги“ - 753, следвани от тези за „доставки“ – 544, и с най-малък дял са процедурите за „строителство“ - 173.

През 2013 г. са изразени становища относно законосъобразността на 1181 процедури, постъпили за предварителен контрол в АОП през същата година. Изразени са заключения и по още 119 процедури, подлежащи на предварителен контрол за предходната 2012 г. С тях общият брой на изразени становища за законосъобразност през 2013 г. е 1300 бр.

Следващата графика показва устойчива тенденция за намаляване дела на процедурите, за които становището на агенцията е категорично, че позоваването на съответното основание е напълно незаконосъобразно или е изразено съмнение за незаконосъобразност.



По отношение на изразените от АОП заключения за незаконосъобразност на част от откритите договаряния, се открояват и някои от най-често срещаните грешки при подготовката на процедурите, сред които:

- формално изложени мотиви в решението за откриване на процедурата, без да са посочени конкретни факти и обстоятелства, чрез които да се обоснове избраният вид процедура, в нарушение на чл. 91, ал. 1 от ЗОП. Възпрепятства се функцията по осъществяване на предварителен контрол от АОП в съответствие с чл. 50, ал. 1 от ЗОП;

- непредставяне в АОП на покана за участие в процедурата, съгласно чл. 5, ал. 1, т. 7 от ППЗОП, както и липса на доказателства, които да изяснят представената в решението фактическа обстановка, както и да обосноват избора на конкретния вид процедура. С неизпълнението на това задължение на възложителя бива нарушен чл. 206 от ЗОП, съответно чл. 5, ал. 3 от ППЗОП, чл. 50, ал. 1 и 2 от ППЗОП;

- аргументиране избора на процедура посредством изразени от АОП предходни становища на възложителя. Налице е пренебрегване на актуалните факти и обстоятелства, съотносими към мотивите за избор на процедура, като се посочва фактическа обстановка, която се отнася за минал период.

Независимо от споменатите пропуски, важно е да се отбележи, че е налице стремеж за отстраняване на вече допуснати такива в предходни процедури, което

способства недопускането на вече установени порочни практики. За това свидетелства и статистиката в полза на изразените законосъобразни заключения.

През 2013 г. отново се запазва тенденцията преобладаващ дял в законосъобразните процедури да заемат тези с основание чл. 90, ал. 1, т. 3 от ЗОП – 91 %, което се явява логично следствие от факта, че това е и най-широко използваното основание за откриване на процедура на договаряне без обявление. Сравнително високи са резултатите и по отношение законосъобразното прилагане на основанията по чл. 90, ал. 1, т. 4 и 8 от ЗОП – съответно 78 % и 54 %, които още не могат да се приемат за задоволителни.

Във връзка с гореизложеното може да се направи изводът, че осъществяването на предварителния контрол постига основната цел на възприетия превантивен подход, а именно: повишаване законосъобразността на възлагането чрез ограничаване използването на процедури на договаряне без обявление без наличие на съответното законово основание. И тук обаче не следва да се игнорира отговорността на възложителя. В съответствие с чл. 50, ал. 6 от Правилника за прилагане на закона, становището на АОП не е задължително за възложителя. Независимо от становището на АОП, възложителят може да сключи договор, ако счита, че разполага с неопровержими доказателства относно законосъобразността на избора на процедура.

Отчетените резултати обосновават необходимостта изпълнението на тази дейност да продължи. Също така следва да се отбележи, че възможността за публичен достъп и изключително широкият кръг от факти, обстоятелства и доказателства, коментирани и анализирани в процеса на проверка, позволява на възложителите още на етапа преди откриване на процедурата да разполагат с необходимата информация по отношение сходни фактически обстановки по договаряния, открити от други възложители, както и за конкретните констатации на АОП по вече проверени договаряния. Изразените заключения по открити процедури на договаряне без обявление са видни от страницата на АОП. По този начин индиректно се подсилва и методическата функция на агенцията.

На следващо място трябва да се отбележи, че както и през предходната 2012 г., така и през 2013 г. основен проблем, свързан с осъществяването на предварителен контрол върху процедурите на договаряне е невъзможността за срочно обработване на постъпващите преписки. Причините за това са както недостатъчният административен капацитет, така и постоянната тенденция в повишаване броя на откриваните процедури. Този факт се комбинира с особености, произтичащи от характера на възлагателния процес и бюджетирането. Така например, процедурите за обществени поръчки се повлияват от наличието на средства, които се отпускат на възложителите в края на годината, след като станат ясни параметрите на изпълнение на държавния бюджет. Появата на бедствия и аварии (напр. земетресения, наводнения и др.) също води до пикови стойности, в зависимост от настъпване на събитията или предвид сезонността на определени процеси (пролетно пълноводие, съпроводено с проливни дъждове и др. под.). Не на последно място трябва да се отбележи и настъпилата бежанска криза в страната през изминалата 2013 г., поради военния конфликт в Сирия. Това наложи вземане на неотложни мерки за справяне със възникналата извънредна ситуация, чрез откриване на процедури на договаряне без обявление. Наред с това наличието на множество договори за строителство, съпътстващи усвояването на средства по оперативните програми пък кореспондира с увеличаване

на броя на процедурите с основание чл. 90, ал. 1, т. 8 ЗОП, което е обективна последица от факта, че тези договори са сложни по вида си и много често се налага да бъдат възлагани допълнителни дейности за цялостно реализиране на проектите. Като резултат от тези фактори е неравномерното разпределение на обявяваните процедури. В комбинация с недостатъчния административен капацитет се стига до ситуация, при която възможностите за реакция и бързо обработване на постъпващите преписки са ограничени, поради което се стига до обективно забавяне на контролния процес.

Наблюдението в динамиката на тези процедури показва също, че за контрол постъпват множество процедури на много ниски стойности, което води до претоварване на системата, а оттам и до хронично забавяне при изразяването на становища. В тези случаи ангажираният за проверката капацитет и разходите за контрол не кореспондират с ползите. Предвид изложеното, от значение е да се направи обективен анализ и при възможност да се обмисли законодателна промяна, така че усилията и разходите за контрола да се съобразят с важността на процедурите, които той обхваща.

Обжалване и контрол

Изпълнителният директор на Агенцията по обществени поръчки има и редица други правомощия, чрез които се цели защита на обществения интерес:

- обобщава практиката на контролните органи и на органите, отговорни за обжалването на обществените поръчки, така че нормативната уредба адекватно да отговори на обществените очаквания.

● Обжалване пред Комисията за защита на конкуренцията

С измененията в закона в сила от 26.02.2012 г. отпада правомощието на изпълнителния директор на агенцията, при получен сигнал да обжалва пред Комисията за защита на конкуренцията съдържащите се в обявленията за обществени поръчки дискриминационни условия и изисквания.

След отпадане на правомощието, в част от случаите на получени сигнали за нарушения е изготвен отговор до подателите с мотивиран отказ от предприемане на действия. За тези от жалбите обаче, за които преценката е за наличие на нарушения, са отправени съответните препоръки към възложителите.

В случаите, при които е установено, че има основателни съмнения за нарушения на закона, установени на етапа на провеждане на процедурите, същите са изпратени на АДФИ за осъществяване на последващ контрол.

● Обобщаване на практиката за извършената контролна дейност и за обжалване на процедурите за възлагане на обществени поръчки.

Събиране и обобщаване на практиката за извършената контролна дейност и за обжалване на процедурите за възлагане на обществени поръчки са дейности, които подпомагат както методическата, така и законодателната функции. През отчетния период са обработени 392 одитни доклади, които съдържат информация за над 2100 проверени процедури. Анализът на установените от контролните органи нарушения

показва, че все още е налице необходимост от осигуряване на ресурс за засилване на методическата функция и тази на предварителния контрол. В практиката по обжалване на процедурите се наблюдава трайна тенденция на намаляване процента на ефективно обжалвани процедури спрямо броя на допуснатите жалби.

ВЪТРЕШНО И МЕЖДУНАРОДНО СЪТРУДНИЧЕСТВО

● Взаимодействие с други институции

Агенцията по обществени поръчки се утвърди като търсен партньор при взаимодействие с други институции относно провеждането на дискусии, участие в работни групи и кръгли маси за оказване на съдействие при коментиране на въпроси от областта на обществените поръчки.

● Работни групи

През годината АОП е представлявана в състава на различни междуведомствени работни групи, като участва в качеството ѝ на администрация, ангажирана с управлението на системата на обществените поръчки в Република България. Експерти от агенцията са взели участие в 38 заседания на следните работни групи на междуинституционално ниво за подготовка на различни нормативни актове и други документи.

- Работна група за изготвяне на Наредба по чл. 13, ал. 3 от ЗОП;
- Работна група за разработване на Договора за партньорство на Република България;
- Работна група за предварителните условия;
- Извършване на проверка в „София тех парк“ АД по отношение на обявените обществени поръчки и на тези, които предстои да се обявят и са в етап на подготовка;
- Обсъждане на изготвени стандартизирани документации и методология за оценка при възлагане на обществени поръчки за големи инфраструктурни проекти, финансирани с европейски средства;
- Реализиране на Централни служби за възлагане, във връзка с доклада на ЦППКОП.

● Кръгли маси

АОП си сътрудничи активно с представители на различни организации, с цел подобряване условията за участие в процедурите по обществени поръчки.

През годината агенцията е съорганизатор на Регионална конференция на тема „Прозрачност в управлението на обществените поръчки“, проведена в посолството на САЩ и с участието на представители на Румъния и Македония. Целта на събитието е споделяне на опита на страните от региона при възлагане на обществени поръчки, обсъждане на проблемите, които стоят пред бизнеса и възможностите за тяхното преодоляване.

Представители на АОП са взели участие в кръгла маса на тема „Модернизация на обществените поръчки. Създаване на електронно досие на строителните обекти като част от електронното правителство“.

Специфична форма на сътрудничество е предоставената чрез Портала за обществени поръчки възможност браншови организации да отправят препоръки, специфични за обществените поръчки, възлагани в съответния сектор. През 2013 г. са публикувани препоръки на Асоциация на Българските Туроператори и Туристически Агенти (АБТТА), относно: Ежемесечно разплащане на средствата от продажба на самолетни билети на територията на Република България.

● **Комитети за наблюдение**

Експерти от Агенцията по обществени поръчки са включени като членове и наблюдатели в Комитетите за наблюдение на Националната референтна рамка и оперативните програми „Транспорт“, „Околна среда“, „Административен капацитет“, „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика 2007-2013 г.“ и „Развитие на човешките ресурси“.

● **Тристранни срещи**

В рамките на подписаното споразумение за сътрудничество между Агенцията по обществени поръчки и органите за контрол по Закона за обществените поръчки - Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция, през отчетния период е проведена една съгласувателна процедура за изразяване на обща позиция по въпроси, за които в практиката по прилагане на законодателството по обществени поръчки съществуват неясноти и противоречия.

● **Международна дейност**

При изпълнение на своите правомощия, Агенцията по обществени поръчки си сътрудничи активно с Европейската комисия и множество чуждестранни организации. Това сътрудничество обичайно се осъществява под формата на участия в двустранни срещи, работни групи и конференции, диалог с институции от държавите-членки на ЕС и реализиране на проекти с международно участие.

Основно място в международната дейност на АОП заема взаимодействието с Европейската комисия. През 2013 година продължава активното участие на представителите на агенцията в работната група към Съвета на ЕС, във връзка с предстоящото приемане на новия законодателен пакет по обществени поръчки. В работната група са включени двама експерти от АОП, които за отчетния период са взели участие в 8 заседания. Наред с това, АОП е представена и на едно заседание на Мрежата за обществени поръчки.

Предвид голямото значение на информационните и комуникационни технологии за постигане на целите на европейските политики в областта, и с оглед функциите на агенцията по поддържане на Регистъра на обществените поръчки, едно от значимите направления в международната дейност на АОП е сътрудничеството в областта на електронните обществени поръчки. То е пряко свързано с функциите на агенцията по поддържане на Регистъра на обществените поръчки. За периода АОП е представена на две заседания на работната група по електронни обществени поръчки към ЕК и на проведена пленарна среща на електронните податели. През м. юни 2013 г.

Европейската комисия предлага проект на Директива за електронно фактуриране при обществени поръчки. Представители на агенцията са взели участие в 4 заседания на сформирания работна група към Съвета на Европейския Съюз.

ПУБЛИЧНОСТ И ПРОЗРАЧНОСТ НА ИНФОРМАЦИЯТА, СВЪРЗАНА С ВЪЗЛАГАНЕТО НА ОБЩЕСТВЕНИ

● Портал за обществени поръчки

Порталът е централизирана информационна система, която дава достъп до данни, относно всички аспекти на обществените поръчки, систематизирани в отделни тематични области и ориентирани към специфичните интереси на основните групи потребители. Тя се обновява ежедневно. Достъпна е на български и английски език, и е приспособена за ползване и от хора с увреждания.

В Портала за обществените поръчки е представена организацията и дейността на АОП, нормативната уредба и практиката в областта, както и полезни препратки към други интернет ресурси. Порталът предоставя актуална информация, съобразена с промените в българската и европейска нормативни уредби и утвърдените добри практики. Целта е да се постигне по-голяма публичност и прозрачност по въпросите, свързани с обществените поръчки, както и да се окаже съответната методическа помощ за лицата, ангажирани с този процес.

Посредством портала безплатно се предоставя програмният продукт "Редактор на форми".

Порталът за обществени поръчки осигурява възможност на възложителите сами да управляват и редактират свои подстраници с индивидуална информация, като условието за това е те да са упълномощени потребители в РОП. В прозореца "Представяне на възложителя" всяка организация може да предостави разнообразна информация за своята дейност, включително презентации, снимков материал, полезни препратки и други. По този начин се подпомагат възложителите, които нямат средства или възможност да изградят и поддържат свои интернет страници, както и такива, които искат допълнително да популяризират функциите и дейността си.

Чрез портала агенцията провежда анкети по различни теми, свързани с практиката на обществените поръчки, като по този начин се осъществява обратна връзка с потребителите на портала. През 2013 година са направени 3 допитвания по следните теми:

- Какво е Вашето отношение към въвеждането на „зелени“ критерии при възлагането на обществени поръчки?
- Считате ли, че въвеждането на електронна оферта ще намали корупционния риск в процеса на възлагане?
- Привърженик ли сте на т.нар. централизирано възлагане, при което поръчката се провежда от специализиран орган, а възложителите се възползват от сключените рамкови споразумения?

Регистрирани са над 1200 мнения по зададените въпроси.

В съответствие с едно от правомощията си, изпълнителният директор на агенцията, със съдействието на професионалните сдружения и организации в съответния бранш, поддържа списък с външни експерти, които възложителите могат да използват при подготовка и провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки. Към края на 2013 година в него са регистрирани 3216 лица. От тях 671 експерти са предложени от 58 организации, а останалите са вписани въз основа на индивидуални заявления.

През 2013 г. са публикувани 5 новини, касаещи различни инициативи, събития и дейности, реализирани от агенцията.

През отчетната година АОП стартира публикуването на Бюлетин за обществени поръчки. Той съдържа данни за обема и динамиката на пазара на обществени поръчки в страната на годишна база и сравнение с предходните три години, както и информация за пазара на обществени поръчки в страната на месечна база.



Графиката показва устойчивото нарастване през годините на интереса към Портала за обществени поръчки. За 2013 г. са регистрирани над 1,8 млн. посещения, което представлява средно по над 4900 на ден. Спрямо предходната година увеличението е с 18.3%.

От изнесените данни се налага общият извод, че Порталът за обществени поръчки се оценява от потребителите като полезен и надежден източник на информация.

● Регистър на обществените поръчки

Една от основните функции на Агенцията е поддържането на Регистър на обществените поръчки. Регистърът представлява електронна база данни с информация за всички обявени обществени поръчки и резултатите от тяхното възлагане, включително и информация за изпълнението им. Той е основен инструмент за гарантиране спазването на принципите за публичност и прозрачност, които осигуряват условията за лоялна и честна конкуренция при възлагане на обществените поръчки. Достъпът до информацията в регистъра е безплатен и се осъществява посредством Портала за обществени поръчки.

За възлагане на обществена поръчка се използват различни образци на документи. За тяхното попълване е разработен специализиран софтуерен продукт

“Редактор на форми”. Предвидена е възможност възложителите да упълномощават свои служители да попълват информацията в утвърдените образци, да ги подписват с електронен подпис и да ги изпращат до АОП. Това са така наречените “упълномощени потребители” на РОП. За тях Агенцията предоставя два механизма за автоматично вписване на документи в РОП:

- чрез попълване на on-line образци в Портала за обществени поръчки;
- чрез използване на приложението “Редактор на форми”, което дава възможност за автоматично въвеждане на документи в базата данни на регистъра.

При тази форма на комуникация възложителите изпращат подлежащата на публикуване информация само в електронен вид съгласно Закона за електронния документ и електронния подпис, без подаване на хартиен носител.

Упълномощените потребители могат да ползват и безплатната електронна услуга “Електронен подател” (e-Sender), чрез която Агенцията препраща служебно за публикуване в “Официален вестник” (ОВ) на Европейския съюз обявления за обществени поръчки. Броят на възложителите, които са ползвали тази услугата през 2013 година е 820. Увеличението спрямо предходната година е с повече от 75%. Броят на препратените документи за публикуване в ОВ на ЕС през годината е 10092. Увеличението в сравнение с 2012 г. е с над 67%, което говори за нарастване на популярността на тази електронна услуга.

Изложеното по-горе представлява първата фаза от цялостния процес на електронно възлагане на обществени поръчки – електронно обявяване.

Друга електронна услуга е възможността за получаване на документацията за участие в обществена поръчка и размяната на въпроси и отговори между възложителя и заинтересованите лица по електронен път. Предоставянето на електронна документация е следващ етап от електронното възлагане на обществени поръчки и един от способите за възприемане и утвърждаване на електронната форма на комуникация между участниците и възложителите. През 2013 година в 327 процедури документацията за участие е предоставена по електронен път чрез Портала за обществени поръчки, което е с 4,47% повече спрямо 2012 година. Усилията на АОП са насочени към популяризиране на тази възможност, която ускорява възлагателния процес и улеснява обмена на информация между субектите, включени в процеса по възлагане на обществени поръчки.

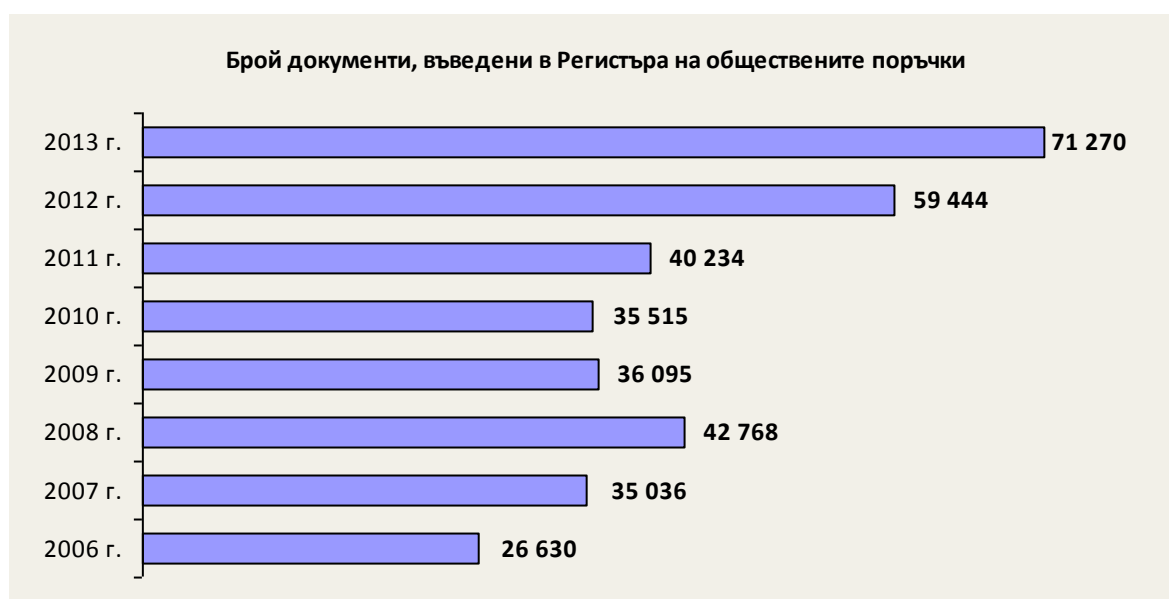
Една от важните функционални възможности на регистъра е бързото и разширено търсене в базата данни. Чрез разширеното търсене потребителите могат да запазват комбинация от критерии като шаблон, който може да се използва многократно. Всяко лице може да се абонира и за получаване на автоматично уведомление по електронна поща за публикувани документи в РОП, които отговарят на зададените критерии. Данните показват, че към края на 2013 година в РОП са регистрирани 15256 шаблона за търсене и са подадени 12013 заявки за електронен абонамент, които се изпълняват ежедневно.

Независимо че основното предназначение на РОП е да осигурява информация на заинтересованите лица, той е и надежден източник на статистически данни, въз основа на които се провежда наблюдението върху пазара на обществените поръчки. Посредством РОП се осигурява и изпълнение на задължението на страната за предоставяне на ежегодни статистически отчети до Европейската комисия. Въведената

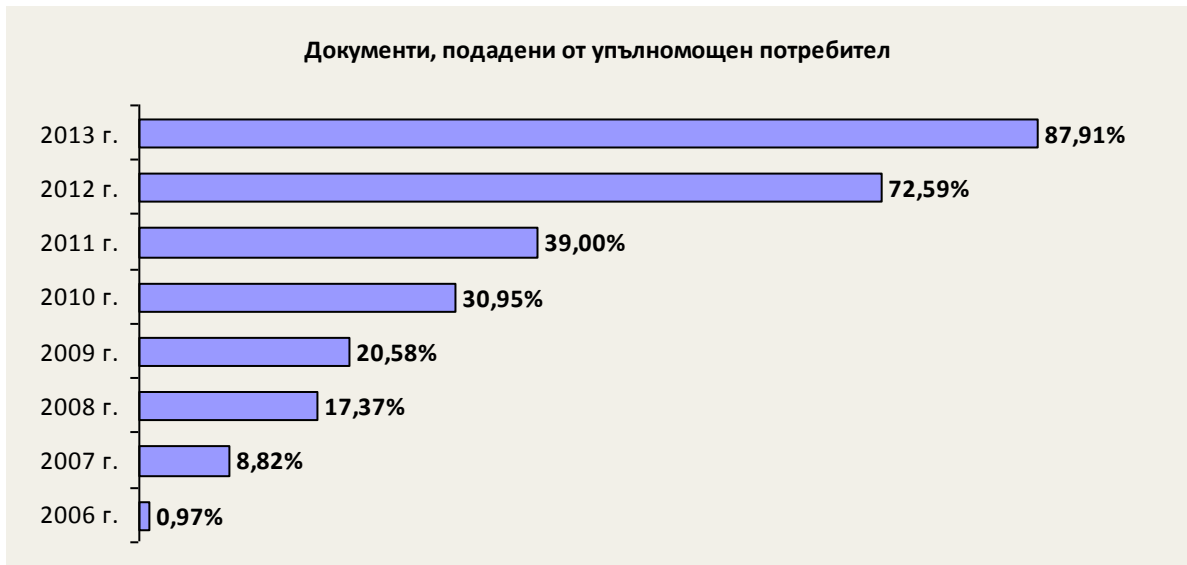
в регистъра информация подпомага дейността и на контролните органи във връзка с подлежащи на проверка процедури и сключени договори. През 2013 г. са изготвени и предоставени 71 специализирани справки за целите на инспектиращите и разследващите органи (Сметна палата, АДФИ, Софийски районен съд, прокуратура, ДАНС, МВР, др.) и такива за нуждите на възложители.

Посоченото илюстрира значението и важността на регистъра за функционирането на системата на обществени поръчки, а оттам и на една от основните задачи на АОП - поддържането на регистъра в отлично техническо състояние, така че информацията да е на разположение на потребителите във всеки момент.

През 2013 година в регистъра са въведени 71 270 документа (в т.ч. 55 016 публикувани, 13 438 публични покани и 2 816 обобщени информации по чл. 44, ал. 10 ЗОП), което е с 19,9% повече спрямо 2012 година.



АОП отчита непрекъснато и устойчиво нарастване в броя на документите, изпратени с използване на електронен подпис. За 2013 г. 90.28% от всички документи, вкл. публичните покани, са били въведени директно в базата данни на регистъра от т.нар. упълномощени потребители. За целите на сравнителния анализ по този показател следва да се изключи броят на публичните покани. За тях публикуването с използване на електронен подпис е задължително и се явява единствена възможност, т.е 100% от документите при възлагане по този ред са цифрово подписани. Ако изключим публичните покани 87,91% от документите са подадени с използване на цифров подпис. Видно от графиката, процентът на цифрово подписаните през 2013 г. документи бележи значителен ръст спрямо предходната 2012 г. Този резултат се разглежда като важна предпоставка за бъдещо развитие на следващите етапи от електронното възлагане.



Към края на 2013 година в регистъра се съдържат данни за 5302 възложители и 20490 изпълнители по договори за обществени поръчки.

През отчетния период е разработен „Образец за обобщена информация по чл. 44, ал. 10 от ЗОП“. АОП е предоставила на потребителите обновена версия на специализирания софтуер “Редактор на форми”, както и на on-line образците.

СЪСТОЯНИЕ НА ПАЗАРА НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ В БЪЛГАРИЯ

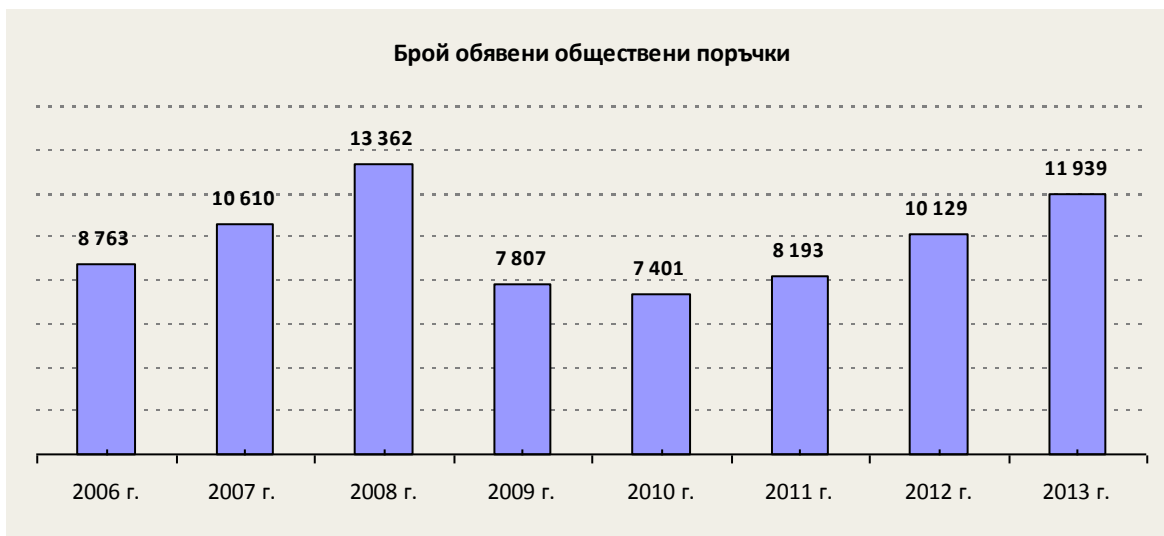
Обществените поръчки са инструмент за преразпределяне на значителна част от brutния вътрешен продукт чрез различните бюджети. Ето защо се очаква държавата да управлява ефективно и прозрачно разходването на публичните средства, както и на средствата за дейности с обществено значение. Стремещът е тази цел да бъде постигната посредством съответната нормативна уредба и работата на ангажираните с прилагането ѝ институции, включително администрациите на възложителите на обществени поръчки.

Състоянието на пазара на обществени поръчки от своя страна е отражение на общата икономическа обстановка в страната. При осъществяване на държавната политика в областта на обществените поръчки е от особено значение да се изследват и познават характеристиките и обемът на този пазар, както и данните, които го описват като специфична част от общия европейски пазар.

Агенцията по обществени поръчки е националният орган, в чиито функции е извършването на мониторинг на обществените поръчки. В настоящия доклад се съдържат данни* за някои от основните, наблюдавани от агенцията, показатели, които дават представа за състоянието на този пазар.

* Данните са изведени от РОП и включват информацията, налична към 24.02.2014 г.

Първият от изследваните показатели се отнася до обема на пазара и неговата динамика.



Общият брой на обявените обществени поръчки за 2013 година възлиза на 11939 или с 1810 процедури повече от 2012 година. Изразено в относителна стойност увеличението възлиза на 17,87%.

Друг показател, който бележи повишение през годината, е броят на сключените договори.

общ брой договори		валута	стойност	
2013 г.	2012 г.		2013 г.	2012 г.
23 096	20 813	BGN	7 473 747 916	5 802 331 528
		EUR	281 488 643	85 903 064
		USD	17 037 397	3 253 877
		JPY	260 411 581	-
		CHF	426 092	-
		GBP	50 664	-

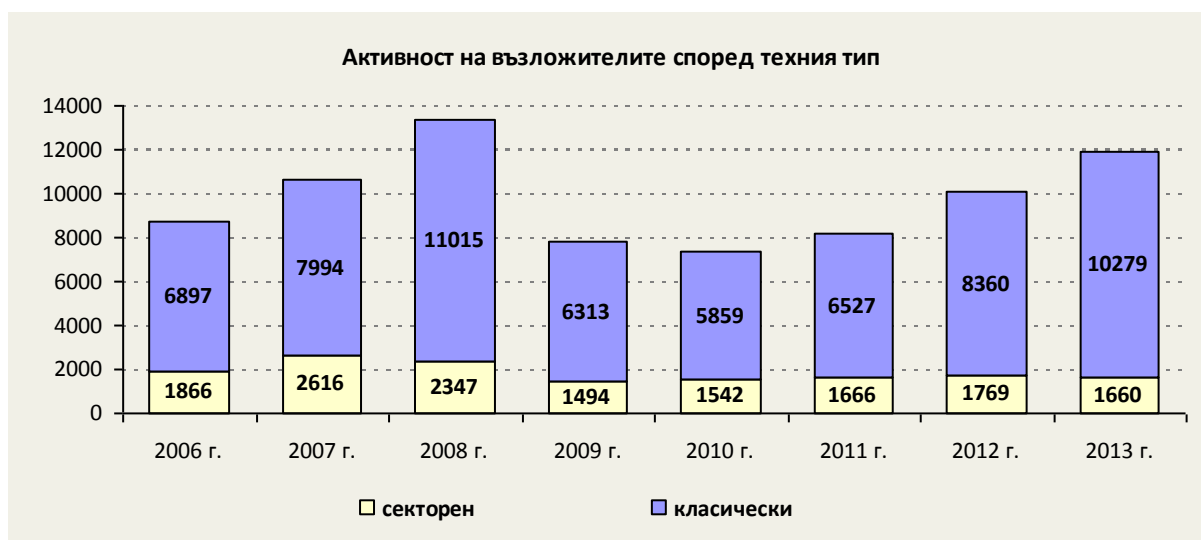
*Данните в таблицата съдържат и договорите, сключени при прилагане на изключенията от приложното поле на ЗОП

Данните показват, че през 2013 година са сключени общо 23 096 договора за възлагане на обществени поръчки. За сравнение, през 2012 година техният брой е бил 20 813. Увеличението в този случай е с 2 283 договора или с 10,97%. Стойността на сключените през годината договори възлиза на над 8,03 млрд. лева. Средната

стойност на един договор е 347 816 лв. спрямо 287 086 лв. за 2012 година.

Индикатор за активността на възложителите според техния тип е разпределението на процедурите между класически възложители (по чл. 7, т. 1-4 ЗОП) и секторни възложители (по чл. 7, т. 5 и 6 от ЗОП). Докато класическите възложители са всички онези, които разходват бюджетни средства, то в групата на секторните се включват дружествата, които извършват дейности с обществено значение - такива като водоснабдяване, електроснабдяване, експлоатация на транспортни мрежи и други.

Следващата графика показва разпределението на обществените поръчки, обявени от двете основни групи възложители.



Спрямо предходната година, през 2012 г. класическите възложители са увеличили броя на обявените процедури с 22.95%. При секторните възложители наблюдаваме намаление с 6.16%. Съотношението между броя процедури, обявени от класически и секторни възложители, е 86% към 14% в полза на класическите. Този резултат закономерно произтича от по-големия брой класически възложители.

В таблицата по-долу са представени възложители на обществени поръчки, класирани според броя на сключените от тях договори през 2013 година.

Възложител	Брой договори
Многопрофилна болница за активно лечение "Токуда болница София"	1 132
Пета многопрофилна болница за активно лечение - София АД	742
Многопрофилна болница за активно лечение - Бургас АД	475
Електроенергиен системен оператор ЕАД	356
Военномедицинска академия	331
Столична община	300
ЕВН България Електроразпределение ЕАД	249
Община Добричка	242

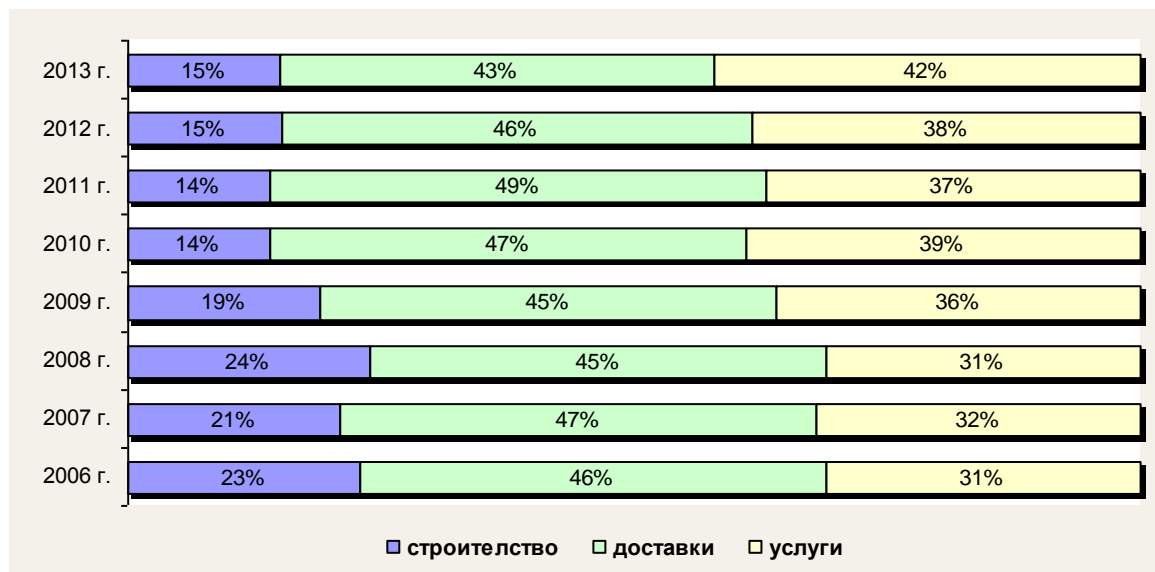
"АЕЦ Козлодуй" ЕАД	210
ТЕЦ "Марица Изток" 2 ЕАД	203
Многопрофилна болница за активно лечение - Национална кардиологична болница - София	202
Министерство на здравеопазването	198
Университетска многопрофилна болница за активно лечение "Свети Георги" ЕАД - Пловдив	181
Болница "Лозенец" - София	173
ЧЕЗ Разпределение България АД	172
Университетска многопрофилна болница за активно лечение "Д-р Георги Странски" ЕАД - Плевен	171
Община Бургас	165
Община Казанлък	158
ДП Национална компания "Железопътна инфраструктура" - София	158
"Софийска вода" АД	154
Многопрофилна болница за активно лечение "Токуда болница София"	1 132
Пета многопрофилна болница за активно лечение - София АД	742
Многопрофилна болница за активно лечение - Бургас АД	475
Електроенергиен системен оператор ЕАД	356
Военномедицинска академия	331

Според тази класация, на водещите места са болнични заведения. Върху големия брой договори, сключвани от тези възложители влияе обстоятелството, че провежданите от тези възложители процедури обичайно включват и множество обособени позиции.

В зависимост от общата стойност на сключените през 2013 г. договори, десетте „най-големи“ възложители са:

Възложител	Обща стойност на сключените договори в лв.
Агенция "Пътна инфраструктура"	518 824 647
Столична община	273 854 334
"Булгартрансгаз" ЕАД	221 184 595
ЕВН България Електроразпределение ЕАД	192 181 001
"АЕЦ Козлодуй" ЕАД	192 174 965
"Метрополитен" ЕАД - София	183 453 038
ДП Национална компания "Железопътна инфраструктура" - София	156 232 113
Военномедицинска академия	154 170 173
Община Варна	136 976 416
"Столичен електротранспорт" ЕАД - София	130 290 274

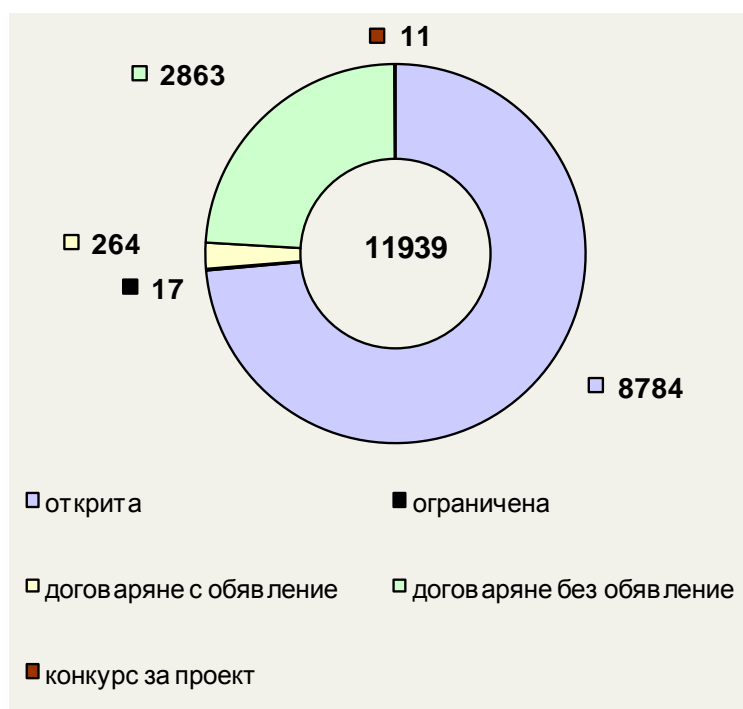
Разпределението на броя процедури въз основа на техния обект – строителство, услуги или доставки, дава представа за структурата на потребностите на



възложителите.

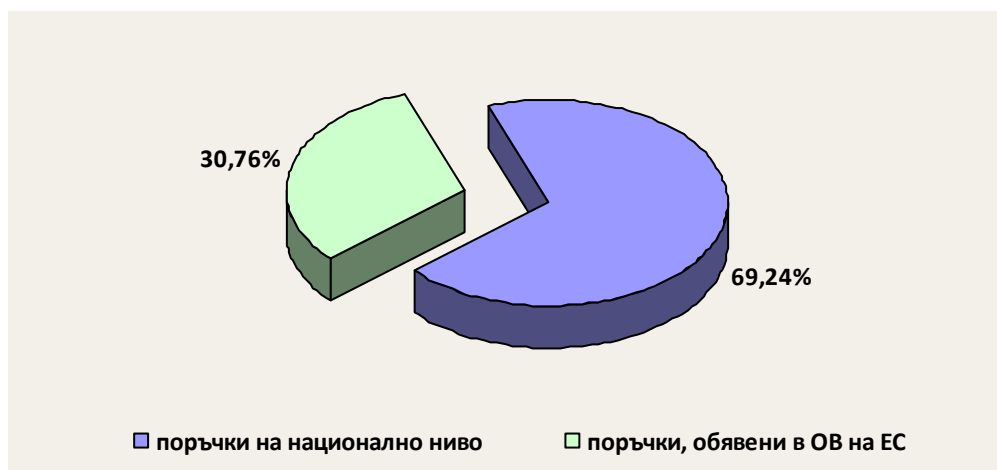
Представеното разпределение през последните 8 години показва запазване на съотношението между строителство, услуги и доставки. Традиционно най-голям е дялът на доставките, следван от услугите и строителството.

Следващият съществен показател за анализ е разпределението на поръчките според вида на избраната процедура.



Видно и от графиката, е запазена установената през годините тенденция за най-голям процент на процедурите, които гарантират принципа за публичност при възлагането – открита процедура по ЗОП. Те заемат 73,57% от общия брой процедури.

По отношение оценката на значението на обявените в страната обществени поръчки спрямо общия европейски пазар е необходимо да се представят данни за дела на процедурите, които се обявяват и чрез Официален вестник на Европейския съюз. Това са тези обществени поръчки, чиято прогнозна стойност е над праговете по чл. 45а от ЗОП.



През 2013 година българските възложители са обявили общо 3673 процедури на европейския пазар, което съставлява 30.76% от общия брой на поръчките. Спрямо предходната година се увеличава делът на обявените в ОВ на ЕС процедури, а данните са в подкрепа на извода, че възложителите са възприели подход за окрупняване на обществените поръчки.

ИЗВОДИ

Въз основа на изнесените данни и прегледа на дейността на Агенцията по обществени поръчки могат да се изведат няколко важни извода, които следва да се приемат и като база, върху която да се развият бъдещите цели на администрацията.

1. Решението да се създаде специализиран орган, който е ангажиран с реализирането на национална политика в областта на обществените поръчки и да осигурява взаимодействие с европейските партньори на страната, продължава да се оценява като изключително позитивно.

2. Значението на АОП ще нараства, предвид разширяване на функциите по предварителен контрол и динамиката в развитието на системата на обществените поръчки. Последната се обуславя от факта, че се предприемат редица инициативи както в национален мащаб, така и в рамките на Европейския съюз. Заедно с горното, в Европейския съюз протича процес за обновяване и привеждане на правилата в съответствие с новите икономически реалности. Агенцията трябва да осигури провеждането в национален план на правилата на новите директиви в областта на обществените поръчки, както и база за изпълнение на споразумението за

сътрудничество, което ще е основа за предоставяне на средства чрез финансовите инструменти на ЕС през следващия програмен период.

3. Анализът на изпълнението на функциите показва, че недостатъчният административен капацитет и бюджетни средства дават отражение върху реализирането на някои от тях. Така например предоставянето на методология и осъществяването на контрол предполага влягане на ресурс за привличане, обучение и задържане на специалисти в АОП, както и възможност да се разгърнат по-обширни програми за обучение на служителите, ангажирани с възлагане на поръчки в министерствата, агенциите и общините. Към момента добрите резултати на АОП се дължат на изградения и запазен през последните години екип, чието ядро е от служители, които от създаването на Агенцията се специализират в изучаване, прилагане и разработване на европейското и национално законодателство. Тяхното задържане е от изключителна важност, за да се осигури административен ресурс в качествено аспект, който да посрещне новите предизвикателства. Наличието на устойчива политика по отношение на кадрите, осигуряването на стабилитет и условия за развитието на служителите е в основата на очакването да се представят стабилни резултати. В този смисъл основните рискове през 2014 година ще са свързани с това да се запази и развие кадровият ресурс, в условията на рестриктивен бюджет. Без този ресурс съществени функции, като предварителния контрол и методическата дейност ще се повлияят негативно, а чрез тях се осигуряват условия за правилно разходване на милиарди левове.

4. Регистърът на обществените поръчки вече е не само основен, но и единствен инструмент, посредством който се осигурява провеждането на принципа за публичност. Съдържанието на РОП непрестанно се усложнява. Тази база от данни е от съществено значение за държавата като цяло. Нейната поддръжка и усъвършенстване е сред приоритетните задачи на АОП. Заедно с това трябва да се отбележи, че поддържането на РОП е процес, който налага съответно финансово обезпечаване, предвид което и в този случай, основните рискове са свързани с недостатъчна наличност за да се осигури качествена работа и сигурност на регистъра. Пред служителите от специализираната дирекция на АОП е поставена трудната задача да осигурят нормална работа на РОП, в условията на силно ограничен финансов ресурс.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

През изминалата 2013 г. АОП посрещна трудностите и успешно изпълни приоритетните си задачи.

През 2014 г. предстои подписването на Споразумение за партньорство с Европейската комисия, с което ще се договорят условията за финансиране на проекти по линия на структурните фондове на Съюза през програмния период 2014 - 2020 г. Получаването на средствата се обвързва с работеща, предоставяща сигурност за законосъобразност, откритост и прозрачност система за обществени поръчки. Предвид това, една от задачите е да се гарантира изпълнението на предварителните условия за подписване на Споразумението в частта обществени поръчки.

Същевременно е необходимо да се осигури постигането на националните цели, определени в съответствие със Стратегията „Европа 2020“ за интелигентен и устойчив икономически растеж.

В тази връзка целите и предизвикателствата за следващия период са ясно дефинирани.

- Изготвяне (в сътрудничество с ЕК) на проект на Национална стратегия за развитие на сектора обществени поръчки в България за 2014-2020 г.
- Предоставяне на методология за законосъобразно прилагане на нормативната уредба в областта на обществените поръчки и утвърждаване на единна практика за възлагане на обществени поръчки;
- Реализиране на модела на предварителен контрол върху процедурите за възлагане на обществени поръчки, финансирани напълно или частично със средства от европейските фондове и упражняване на контрол върху процедурите на договаряне без обявление;
- Мониторинг на обществените поръчки;
- Утвърждаване ролята на АОП като надежден партньор за сътрудничество с различни организации в областта на обществените поръчки в национален и международен план;
- Повишаване на публичността и прозрачността на възлаганите обществени поръчки чрез публикуване на необходимата информация;
- Популяризиране на добрите практики при възлагане на обществени поръчки, свързани с екологични изисквания.

МИГЛЕНА ПАРВЛОВА

ИЗПЪЛНИТЕЛЕН ДИРЕКТОР