



**АГЕНЦИЯ  
ПО ОБЩЕСТВЕНИ  
ПОРЪЧКИ**

# **ГОДИШЕН ДОКЛАД**

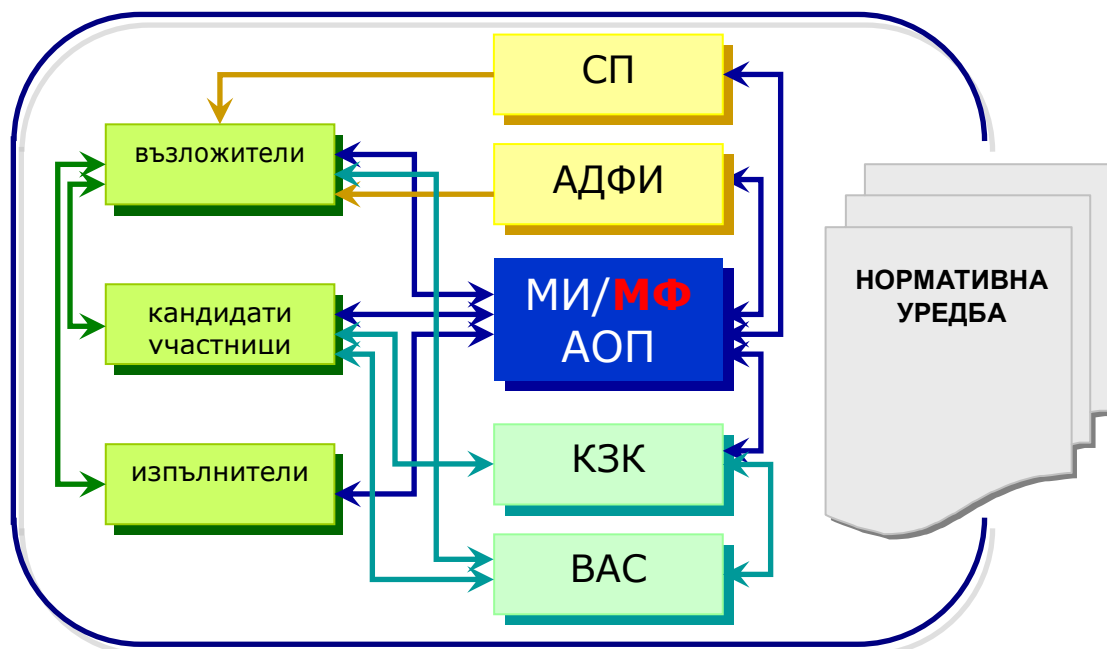
**2015 г.**

## Въведение

Настоящият доклад е изготвен на основание чл. 19, ал. 2, т. 12 от Закона за обществените поръчки (ЗОП). В него се съдържат данни и изводи, свързани с дейността на Агенцията по обществени поръчки (АОП), както и информация за съществените показатели, характеризиращи системата и пазара на обществените поръчки в България през 2015 година.

### ● Система на обществените поръчки

Секторът обществени поръчки представлява съвкупност от редица фактори, чието взаимодействие може да се разглежда като система. Тази система включва правната и институционална рамка за възлагане на обществените поръчки и осъществяване на политиките в областта, както и отношенията между всички лица и органи, 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. Нормативната база, върху която е изградена системата за обществени поръчки, е зависима и от ангажиментите, произтичащи от членството на България в Европейския съюз. Ефективното прилагане на нормативната уредба предполага законосъобразност в действията на широк кръг ангажирани лица. Сред тях са над пет хиляди и деветстотин възложители в страната, кандидатите и участниците за изпълнители на обществени поръчки, органите за методология, предварителен и последващ контрол, и обжалване. Правилата, които регулират действията и взаимоотношенията на лицата на пазара за възлагане на обществени поръчки се

основават на принципите, произтичащи от Договора за функционирането на Европейския съюз: недискриминация и еднакво третиране, прозрачност, пропорционалност и взаимно признаване. Тези принципи са въведени в Закона за обществените поръчки, който поставя изисквания за:

- Публичност и прозрачност;
- Свободна и лоялна конкуренция;
- Равнопоставеност и недопускане на дискриминация.

### ● **Институционална рамка**

Централно място сред националните органи в областта на обществените поръчки заема Агенцията по обществени поръчки. Съобразно вменените ѝ в чл. 19, ал. 2 от ЗОП и в чл. 5, ал. 3 от Устройствения ѝ правилник функции, тя подпомага министъра на икономиката, за осъществяване на държавната политика в областта. При нейното изпълнение, тя реализира дейности и мерки, 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.

### ● **Правна рамка**

Приложимата нормативна уредба урежда отношенията, които възникват във връзка с подготовката, провеждането, възлагането, контрола и обжалването на обществените поръчки и определя статута и правомощията на органите в тази област. Тя е основен механизъм за осъществяване на водената политика в областта на обществените поръчки. Чрез пакетът от нормативни актове са транспонирани приложимите европейски директиви. Националната правна рамка включва:

- 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 аспекти, свързани с контрола и обжалването на обществени поръчки. Законът за концесиите и Законът за публично-частното партньорство съдържат правила за предоставяне на услуги от обществен интерес и насърчаване на частните инвестиции в условията на дългосрочно договорно сътрудничество с публични партньори.

## Агенция по обществени поръчки

### ● Структура и състав

АОП 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 въвеждане на европейските разпоредби в тази област в националното законодателство налагат обособяване на отделен орган, отговорен за постигане на горните цели. Този ангажимент е постоянен, който продължава да се изпълнява и понастоящем, доколкото с директивите през определен времеви период се актуализират правилата за възлагане на обществени поръчки, за да се повиши ефективността при разходването на публични средства и отрази утвърдената практика на Съда на Европейския съюз в тази област. Тези обстоятелства водят до необходимост от текущо обновяване и осъвременяване и на националната правна рамка.

АОП е орган, който подпомага министъра на икономиката при осъществяване на държавната политика в областта на обществените поръчки. Със Закона за изменение и допълнение на Закона за обществените поръчки (изм. и доп. ДВ. бр.79 от 13 октомври 2015г.) осъществяването на държавната политика в областта на обществените поръчки става част от правомощията на министъра на финансите, подпомаган от Агенцията по обществени поръчки.

АОП е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище в гр. София. Съгласно Устройствения правилник на АОП Агенцията е второстепенен разпоредител с бюджет. Издръжката на АОП се формира от бюджетни приходи, като всички услуги се предоставят безплатно.

Отговорностите и функциите на АОП са насочени към създаване на условия за законосъобразно възлагане на обществени поръчки, както и към прилагане на

хоризонтална политика на Общността, свързана с ефективно разходване на публични средства, включително и тези от европейските фондове, при спазване принципите за възлагане на обществени поръчки в условията на свободна и лоялна конкуренция. Агенцията е отговорна за подготовката на проекти на нормативни актове, разработване на методология за тяхното прилагане, 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 ЗОП 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**

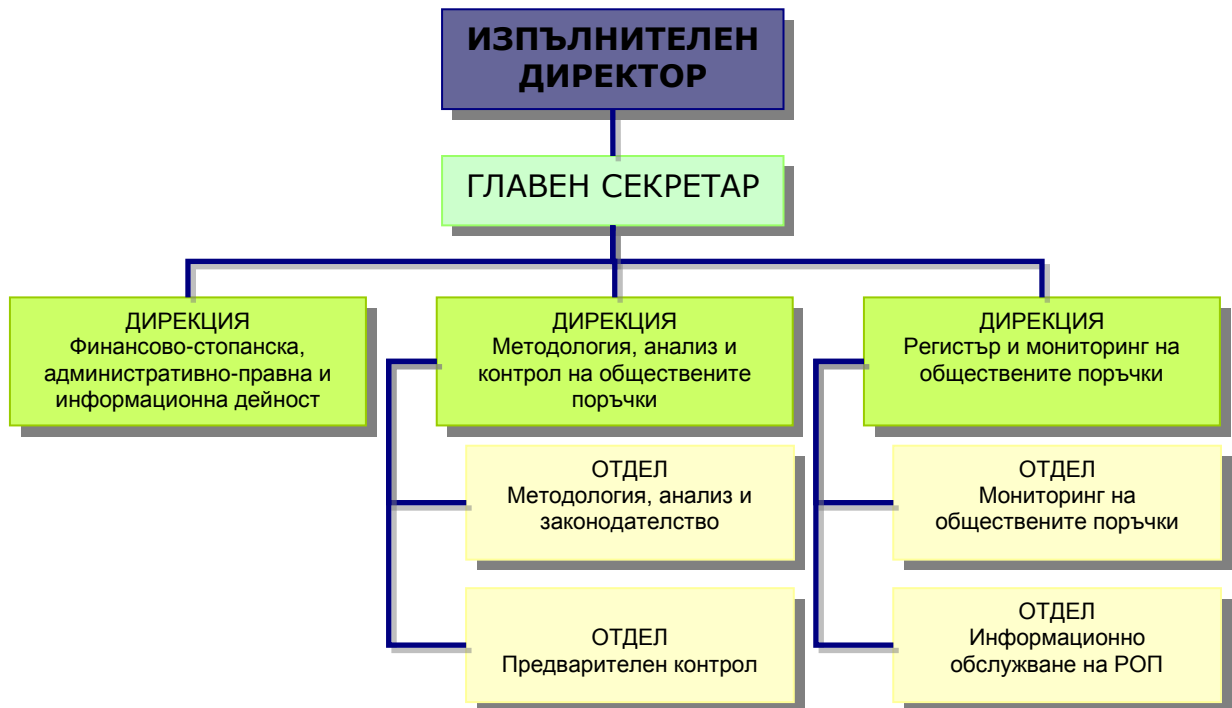
Дирекция „Финансово-стопанска, административно-правна и информационна дейност“ – осъществява финансово-счетоводната и отчетната дейност; осигурява изпълнението на бюджета; извършва предварителен контрол за законосъобразност при разходването на бюджетните средства; осигурява технически дейността на изпълнителния 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 (ПОП); 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 законодателни актове в областта;
- 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, включително и върху поръчки с национално финансиране, както 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 70 щатни бройки, от които 52 държавни служители и 18 служители по трудово правоотношение. В това число са

включени 10 щатни бройки, чиито възнаграждения се осигуряват от Оперативна програма „Техническа помощ“.

През 2015 г. са проведени 5 конкурсни процедури и са назначени 7 служители. Напусналите агенцията служители през 2015 г. са 7 бр. Реално заети служители по основна щатна численост към 31.12.2015 г. са 64 щатни бройки.

Според образователната степен, служителите са разпределени, както следва: с висше образование – 58 бр., със средно образование – 6 бр.

Според възрастта: до 29 години – 8 щ.бр., между 30 и 59 години – 52 щ.бр., 60 и над 60 години – 4 бр.

### ● **Цели**

В изпълнение на функциите на Агенцията през 2015 г. са заложили следните цели:

- Подготвяне на нова нормативна уредба в областта на обществените поръчки, в съответствие с новото европейско законодателство - Директива 2014/24/ЕС и Директива 2014/25/ЕС;
- Предоставяне на методология за законосъобразно прилагане на нормативната уредба в областта на обществените поръчки и утвърждаване на единна практика за възлагане;
- Реализиране на модела на предварителен контрол върху процедурите за възлагане на обществени поръчки, финансирани напълно или частично със средства от европейските фондове, вкл. и за поръчки с национално финансиране, съгласно ЗОП, както и упражняване на контрол върху процедурите на договаряне без обявление;
- Мониторинг на обществените поръчки;
- Утвърждаване на ролята на АОП като надежден партньор за сътрудничество;
- Развитие на сътрудничеството с различни организации в областта на обществените поръчки в международен план 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.

### ● **Изпълнение на бюджета на АОП за 2015 г.**

На основание чл. 34 от Закона за устройство на държавния бюджет, утвърденият бюджет на Агенцията по обществени поръчки за 2015 година е 1 169 417 лв. Общият размер на разходите на агенцията за заплати, осигуровки и издръжка към 31.12.2015 г. е 1 155 061 лв. Изпълнението на разходите на агенцията спрямо утвърдения план за годината е 98.77%.

## ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ФУНКЦИИТЕ И ЗАДАЧИТЕ

### Законодателство

#### ● **Актуализиране на нормативната уредба с оглед поддържането ѝ в съответствие с европейските директиви и регламенти**

През 2015 г. продължава активната работа по изготвяне на проекта на нов Закон за обществените поръчки, с който в националното законодателство по обществени поръчки се въвеждат пет европейски директиви в тази област. Две от директивите са изцяло нови, приети от Европейският парламент и Съвета на 26 февруари 2014 г. (Директива 2014/24/ЕС за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО; Директива 2014/25/ЕС относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО).

Със заповед на министър-председателя от 26.02.2015 г. е сформирана междуведомствена работна група под ръководството на министъра на икономиката, която да разгледа изготвения в АОП първоначален проект на Закон за обществените поръчки и да подготви окончателен законопроект, който да се предостави за обществено обсъждане чрез Портала за обществени консултации. В рамките на работната група – са обсъдени коментарите и предложенията на представителите на участващите ведомства. Проведено е междуведомствено съгласуване на законопроекта, едновременно с обществено обсъждане чрез Портала за обществени консултации. В рамките на съгласувателния процес, в АОП са обработени близо 700 предложения. Всички те са разгледани и обсъдени, а приетите бележки са отразени в проекта на нов закон.

През месец юли 2015 г. законопроектът е одобрен с решение на Министерския съвет и на 12.08.2015 г. е внесен в Народното събрание на Република България. На този етап Агенцията взема активно участие в обсъжданията на проекта на нов ЗОП в парламентарните комисии.

Едновременно с това, със заповед на изпълнителния директор на АОП е формирана работна група, която започва работа по изготвянето на нов Правилник за прилагане на ЗОП.

#### ● **Изменение и актуализиране на нормативната уредба във връзка с провеждане на държавната политика в областта.**

Към началото на отчетния период, въз основа на анализ на практиката по прилагане на законодателството по обществени поръчки, вкл. след измененията и допълненията в сила от 1 юли 2014 г., е установена необходимостта от извършване на промени, с цел преодоляване на някои проблеми в процеса на възлагане на обществени поръчки. Изготвен е проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за обществените поръчки, с който се предлагат промени в следните насоки:

- Оптимизиране на процеса на създаване на централни органи за обществени поръчки в рамките на изпълнителната власт.



- Прецизиране на реда за запазване на поръчки и условията за участие в тях на специализирани предприятия и кооперации на хора с увреждания. Целта е да се препятства използването на този преференциален режим от недобросъвестни лица, което от една страна поставя в риск възлагането на съответната обществена поръчка, а от друга води до опорочаване на ефекта от подобно запазване.
- Държавната политика в областта на обществените поръчки да се осъществява от министъра на финансите, подпомаган от Агенцията по обществени поръчки. Предложението е във връзка с оптимизиране на процеса на изпълнение на Националната стратегия за развитие на сектора обществени поръчки в България за периода 2014-2020 г.

Законопроектът е обнародван в ДВ. бр. 79 от 13.10.2015 г. и влиза в сила от 16.10.2015 г.

### ● Други инициативи

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

- Проект на Постановление на МС за създаване на Централен орган за възлагане на обществени поръчки в сектор Здравеопазване;
- Проект на план за изпълнение на мерките по Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015/2020 г.;
- Проект на Решение на МС за одобряване на Доклад за дейността на Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на ЕС през 2014 год. и приемане на План за действие за периода 2015 - 2016 год. за изпълнение на Националната стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС за 2014-2020 г.;
- Проект на Решение на МС за допълнение на Решение на МС от 2014 г. за утвърждаване на Списък на произвежданите и доставяни стоки, на изпълняваното строителство и на предоставяните услуги, които се възлагат на специализираните предприятия или кооперации на хора с увреждания по реда на ЗОП;
- Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавните такси;
- Проект на Постановление на Министерския съвет за дейността на централния орган за обществени поръчки;
- Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за подземните богатства;
- Концепция за създаване на централен орган за обществени поръчки в сектор „Здравеопазване“.

### 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. С предоставянето на услуги, свързани с подпомагане на

участниците в процеса на възлагане се цели утвърждаване на единна практика по прилагане на законодателството и осигуряване на гаранции за спазване принципите за публичност и прозрачност, свободна и лоялна конкуренция, равнопоставеност и недопускане на дискриминация. Реализирането на методическата функция е в 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 2015 г. са изготвени 283 методически указания, отговори и становища, отнасящи се до широк спектър от казуси по прилагане разпоредбите на закона и подзаконовите нормативни актове. Голям процент от 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 на 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 изпълнителната власт – министерства и агенции, кметовете на общини, следвани от секторните възложители. Не са редки и случаите на запитвания от кандидати, участници и изпълнители 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 148 консултативни и работни срещи 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 прилагане на някои от изключенията на закона, възлагане на дейности за рекламни и медийни услуги, възможностите за изменение на договор за обществена поръчка и др.

### ● **„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 технически въпроси, които изискват спешни насоки и указания. 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 2015 г. са получени 8 000 обаждания с искане за практически указания, свързани с образците на документи за обществени поръчки и приложния софтуер за попълването им, както и относно информацията, подлежаща на вписване в регистъра.

### ● **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 в областта на обществените поръчки в страната.

Съвместно с Института по публична администрация (ИПА) е разработена програма за организиране и провеждане на обучения по ЗОП за служители, ангажирани с процеса на възлагане на обществени поръчки. Реализирани са общо 12 обучения – 3 въвеждащи и 9 надграждащи, в които са взели участие 234 служители на ръководни и експертни длъжности от централната и териториалната администрация.

В изпълнение на дейностите по проект „Укрепване капацитета на Агенцията по обществени поръчки и развитие на сектора на обществените поръчки“, осъществяван с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Техническа помощ“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския фонд за регионално развитие“ са реализирани 7 обучения за служители, ангажирани с процесите по възлагане на обществени поръчки. Обучени са 271 служители от централна и общинска администрация. Темите са свързани с практиката на АОП по прилагане на действащия закон, новите моменти в новия проект на ЗОП и осъществяването на предварителен контрол.

През месец декември АОП организира международен семинар за обществени поръчки и приложимите правила в рамките на инициативата TAIEX REGIO Peer To Peer. Целта на обучението е обмяна на опит и знания във връзка с използването на техники за централизирано възлагане на обществени поръчки, както и запознаване на участниците с новите европейски правила в тази област. Обърнато е внимание върху законовата рамка за предоставяне на дейности за централизираны покупки и върху някои специфични аспекти, свързани с подготовката и провеждането на процедури по обществени поръчки от страна на Централните органи за покупки. В семинара взимат участие 63 участника, включително лектори от Consip - Италия, Федералната агенция по обществени поръчки - Австрия, Централен орган по обществени поръчки – Република Хърватска, Централен орган за обществени поръчки – България и Асоциация на болниците във Виена – Австрия.

### ● Популяризиране на „зелените“ обществени поръчки

Методическата компетентност на АОП включва популяризирането на добрите практики при възлагането на обществени поръчки, свързани с прилагането на екологични, социални и иновативни изисквания.

Зелените обществени поръчки са способ за възлагане, чрез който се закупуват продукти и услуги, които имат намалено въздействие върху околната среда.

В секция „Зелени обществени поръчки“ на Портала за обществени поръчки е обособена специална секция „Зелени обществени поръчки“. В нея се публикуват справки за броя на откритите и възложени „зелени“ обществени поръчки, вкл. стойността на сключените по тях договори.

През 2015 г. мерките за публичност се реализират в рамките на изпълнявания от АОП проект „Методическа подкрепа за развитието на зелените обществени поръчки в България“ по Българо-швейцарската програма за сътрудничество.

Проектът се изпълнява с цел практическото подпомагане на възложителите и бизнеса за по-широкото използване на екологосъобразни критерии при възлагането на процедури за обществени поръчки. В тази връзка на 15.06.2015 г. е подписан договор за изпълнението на проекта между дирекция „Мониторинг на средствата от ЕС“ в Министерския съвет (НКЗ), Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средни предприятия (МО) и АОП. Проектът се реализира с финансовата подкрепа на Швейцария в рамките на швейцарския принос за разширения Европейски съюз.

През отчетния период е изготвена и специализирана справка от Регистъра на обществените поръчки във връзка с Националния план за действие за насърчаване производството и ускореното навлизане на екологични превозни средства, включително на електрическата мобилност в Република България за периода 2012-2014 г.

### ● Осигуряване изпълнението на стратегически документи в областта на обществените поръчки.

В изпълнение на Националната стратегия за развитие на сектора обществени поръчки в България за периода 2014-2020 г. са реализирани следните дейности:

- Изготвен е проект на практическо ръководство за провеждане на две основни процедури, което описва процедурите стъпка по стъпка;
- Проучена е практиката в областта на електронното възлагане в две държави-членки, успешно въвели централизиран и децентрализиран модел на възлагане. Въз основа на разработени модели за електронно възлагане Министерският съвет, със свое Решение от 19 февруари 2015 година, избира централизиран едноплатформен модел за развитие на електронните обществени поръчки в България, който да се реализира чрез придобиване на единна електронна платформа и интегриране на съществуващи системи за електронни обществени поръчки, притежавани и използвани от централни органи за обществени поръчки;
- Изготвен е функционален анализ на административния капацитет на Агенцията по обществени поръчки;

- Проведени са три срещи с представители на Европейската комисия, на които са обсъдени въпроси, свързани с политиките в областта на обществените поръчки, въвеждането на пакета директиви в областта и изпълнението на дейностите по националната стратегия.

## Контрол на обществените поръчки

Предварителният контрол като функция на АОП е въведен от 1 януари 2009 г. като инструмент за постигане на законосъобразно, прозрачно и ефективно разходване на публичните ресурси. Системата на обществените поръчки в страната се развива динамично, вследствие на което и контролът през годините е променян многократно. Към настоящия момент Агенцията осъществява предварителен контрол върху онези процедури за обществени поръчки, които съсредоточават най-високия финансов ресурс, осигурен както от европейските фондове, така и от националния бюджет. Контролната функция обхваща и процедури на договаряне без обявление, т.е. и този ред на възлагане, при който в най-малка степен са защитени принципите, върху които е построено законодателството в областта на обществените поръчки.

### ● Предварителен контрол върху обществени поръчки, финансирани със средства от Европейските фондове и строителство, финансирано от националния бюджет

АОП осъществява предварителен контрол на процедури, към които има висок обществен интерес поради стойностите и източниците на финансиране, т.е. към най-рисковите и чувствителни процедури. С въвеждането на контрола от 01.01.2009 г. се обхващат процедури, финансирани със средства от европейските фондове, а с промените от 01.07.2014 г. в обхвата му се включват и процедури с обект „строителство“, финансирани от националния бюджет над определени прагове. В съответствие с действащото през 2015 г. законодателство, на предварителен контрол подлежат процедури за възлагане на обществени поръчки:

1. Финансирани напълно или частично със средства от европейските фондове:
  - за строителство на стойност, равна или по-висока от 2 640 000 лв.;
  - за доставка или услуга на стойност, равна или по-висока от съответната стойност, посочена в чл. 45в, ал. 2 ЗОП.
2. Финансирани със средства, различни от тези по т. 1:
  - за строителство на стойност, равна или по-висока от 9 779 000 лв.

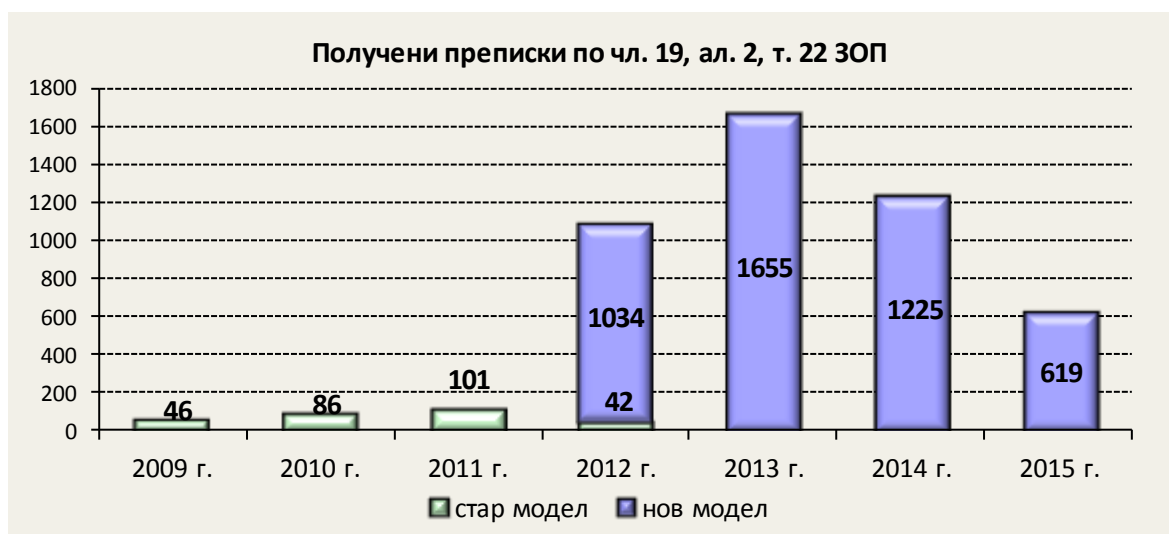
Контролът се осъществява чрез проверка на решението за откриване на процедурата (в приложимите случаи), обявлението за поръчка, методиката за оценка на оферти (в приложимите случаи) и мотивите на възложителя за поставените критерии за подбор. В посочените документи се съдържат условията за участие в процедурата и за възлагане на договора. Така под наблюдение са поставени избраните от възложителя изисквания към икономическото и техническото състояние на кандидатите или участниците, показателите за комплексна оценка на офертите и правилата, при които се избира изпълнителят. Целта е чрез предварителна проверка да се ограничат случаите на незаконосъобразно и непрозрачно разходване на публични средства, което от своя страна да способства за ефективното и ускореното им усвояване. 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. Предварителният контрол е форма на методическа помощ за възложителя. Осъществяването му цели превенция от грешки и нарушения, допускани при възлагането на обществени поръчки. В същността си превенцията предполага установяване и анализ на даден проблем и подготовка на система от мерки, които да го повлияят и/или да предотвратят възникването му.

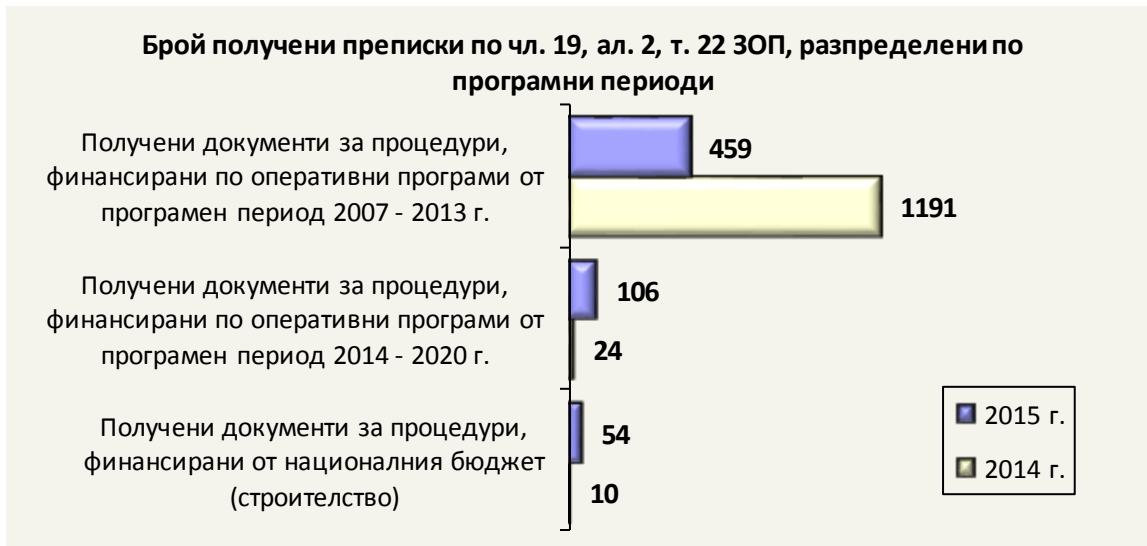
Контролът се извършва на два етапа. Първият етап се осъществява преди откриване на процедурата, а на втория етап се прави оценка за съответствие на вече публикуваните документи с изискванията на ЗОП и с препоръките на АОП. И двата етапа на проверка завършват с документ, в който Агенцията отбелязва установени слабости и несъответствия със ЗОП, които се дължат на грешки или неправилно разбиране и прилагане на закона. След всеки от тях възложителят може да отстрани констатираните неточности, което създава предпоставки за откриване на законосъобразна процедура и/или за коригиране на допуснати грешки на много ранен етап от провеждането ѝ. Тази специфика на предварителния контрол е от първостепенно значение при възложители, които нямат достатъчен административен капацитет. С помощта на осъществявания от Агенцията контрол възложителите значително повишават знанията си и подобряват разбирането си по отношение на правилното прилагане на законодателството в областта на обществените поръчки. Двуетапността на проверката от една страна осигурява обратна връзка, чрез която се проследява изпълнението на указанията от първия етап, а от друга удвоява възможността възложителите да получават препоръки за осигуряване на съответствие със ЗОП. В резултат, редуцирането на допусканията от тях грешки способства за по-добро и по-ефективно усвояване на публичните средства.

Важна особеност на предварителния контрол е осъществяването му в много кратки срокове (първи етап - 14 дни, втори етап – 10 дни), без да се засягат установените в закона минимални срокове за провеждане на процедурите и да се удължава времето за възлагане. Практически продължителността на процедура, по която се осъществява предварителен контрол от АОП, не се различава от времето за възлагане на договор, чиято процедура не е обект на разглеждане от Агенцията.

През отчетната 2015 г. в АОП са постъпили 619 преписки за осъществяване на предварителен контрол по чл. 19, ал. 2, т. 22 от ЗОП.



Съпоставено с предходната 2014 г., се забелязва спад наполовина на входящите документи, което може да се обясни с приключването на оперативните програми по програмния период 2007 – 2013 г. В същото време се забелязва по-засилено изпращане на документи за процедури, финансирани по оперативни програми от програмния период 2014 – 2020 г., както и за поръчки с обект „строителство“ по чл. 19, ал. 2, т. 22, б. „бб“ ЗОП (съответно над 4 и над 5 пъти) в сравнение с 2014 г.

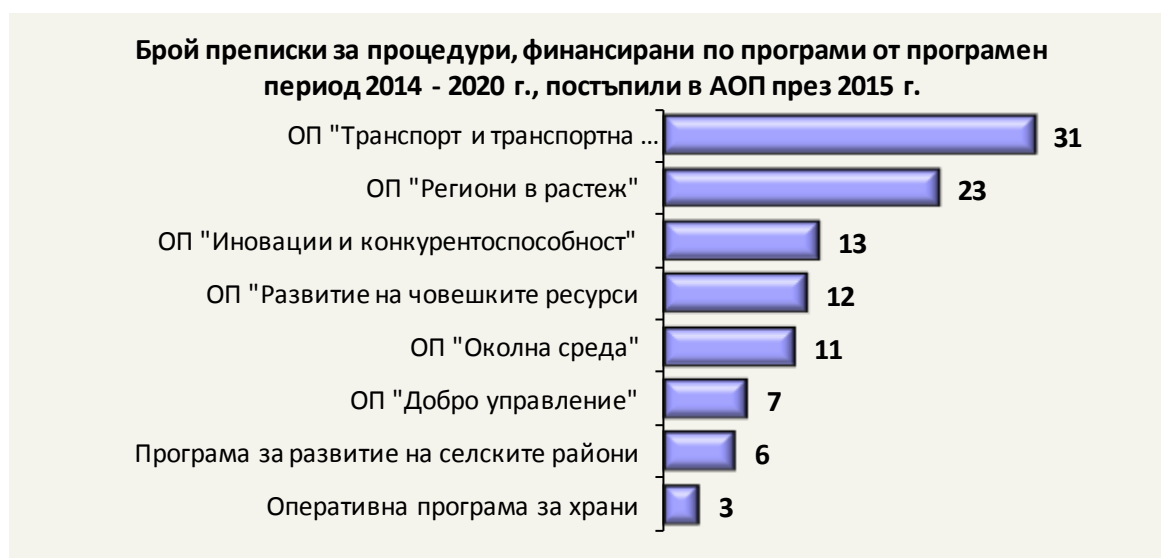


От всички постъпили за контрол преписки за процедури, финансирани по програми от период 2007 – 2013 г., най-голям брой заемат тези, свързани с обществени поръчки, чието изпълнение е финансирано по Оперативна програма „Административен капацитет“ и Оперативна програма „Регионално развитие“ – по 22 %, следвани от ОП „Конкурентоспособност“ със 17 %.



На следващо място са документите за поръчки по Програма за развитие на селските райони и ОП „Околна среда” – 12 % от общия брой. Най-малък дял заемат проверените документи за поръчки по ОП „Развитие на човешките ресурси” – 4 %, ОП „Транспорт” – 3 %, Оперативна програма „Техническа помощ” – 2 % и Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство” – 1 %.

От преписките за процедури, финансирани по програми от програмния период 2014 – 2020 г., с най-голям брой са тези по ОП „Транспорт и транспортна инфраструктура” – 29 % и по ОП „Региони в растеж” – 22 %. С относително еднакъв дял са документите за поръчки по ОП „Иновации и конкурентоспособност” – 12 %, ОП „Развитие на човешките ресурси” – 11 % и ОП „Околна среда” – 10 %. Най-малко са документите за поръчки по ОП „Добро управление” – 7 %, Програма за развитие на селските райони – 6 % и Оперативна програма за храни с 3 %.



За отчетната 2015 г. най-голям брой постъпили преписки за осъществяване на предварителен контрол са от общините и министерствата, съответно със 191 и 181 бр., следвани от агенциите – 116 бр., публичноправните организации – 106 бр. и други възложители – 25 бр.

От гледна точка на разпределението на процедурите по обект на обществената поръчка няма промяна спрямо предходните години, като отново с най-висок дял са процедурите с обект „услуги” – 47,5 %, следвани от тези за „доставки” – 31,50 % и за „строителство” – 21 %.

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 2015 г. са обработени общо 625 преписки (279 бр. на първи етап, 291 бр. на втори етап, 53 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 2 бр. неосъществени контроли поради отказ от страна на



възложителя). В 104 от случаите (3 от които на първия етап) не са констатирани несъответствия със ЗОП. Това представлява 18,3 % от всички изготвени за периода становища и доклади. Спрямо резултатите за предходната година се отчита нарастване с 1,6 % в дела на процедурите „без забележки“, което е в подкрепа на извода за ефикасността на тази форма за подпомагане на възложителите. Проверени са документи за процедури на обща прогнозна стойност 2 710 193 423 лв. без ДДС, като от тях, към 31 март 2016 г., вече има сключени договори за 980 514 973 лв..

В резултат на проверените проекти на обявления за обществени поръчки, се открояват пропуски и грешки, които възложителите продължават да допускат при подготовката на процедурите, сред които:

- не се отчита значението на информацията относно данните за количество и обем на възлаганите дейности, което води до системното им пропускане при попълване на обявлението за откриване на обществената поръчка;
- неясно разписани условия за извършване на плащанията, като често се допуска обвързване на плащането по изпълнени дейности с условие за осигурено бъдещо финансиране на възложителя от страна на съответната финансираща програма;
- поставяне на по-тежки изисквания от заложените в ЗОП, което води до административно утежняване на процедурата (напр. поставяне на продължителни срокове на гаранцията за участие и гаранцията за изпълнение, изискване за нотариално заверени документи и др.);
- неправилно формулиране на критерии за подбор, което води до непропорционалност на изискванията на възложителя спрямо основните характеристики на възлагания договор;
- представяне на общи и формални мотиви, които не изясняват защо са заложен конкретни критерии за подбор; не се излагат фактическите обстоятелства, които налагат използването на всеки критерий поотделно;
- субективна методика.

По отношение на проверените проекти на методиките за оценка се забелязва допускане на субективизъм при оценяване на качествените показатели. На практика част от методиките не дават ясни указания за факторите, които влияят върху избора на изпълнител. Недостатъците в методиката, случайни или целенасочени, могат да доведат до неправомерно избран изпълнител, независимо от предхождащите законосъобразно приключили етапи в хода на процедурата. Все още в методиките се допуска оценяване на предложения с недостатъци, като при наличие на такива констатации офертите следва да подлежат на отстраняване. При процедурите, проверени през 2015 г., почти не се среща смесване на критерии за подбор и показатели за оценка, честа практика в предходните години.

Друг индикатор, който отчита ефекта от предварителния контрол е практиката по обжалване на процедурите. По данни на КЗК, от всички проверени през 2015 г. процедури, само в 24 случая е подадена жалба срещу решението за откриване, което е било обект на контрол от АОП. Незаконсъобразност на решението е установена в 6 от случаите, т.е. при 2 % от проверените процедури.

Тези резултати потвърждават положителния ефект от контрола. Осъществяването му води до намаляване на законосъобразните условия в провежданите процедури и редуциране на допусканите грешки, което се цени високо от страна на възложителите,

тъй като оказва положително влияние и върху техния административен капацитет, зает с организирането и провеждането на процедурите за обществени поръчки.

Упражняването на предварителен контрол способства за законосъобразното разходване на средствата от европейските фондове и националния бюджет, като редуцира допуснатите грешки и ограничава неясните и непропорционални изисквания в процедурите за възлагане на договорите за обществени поръчки. Това ускорява и подобрява усвояването на тези публични средства.

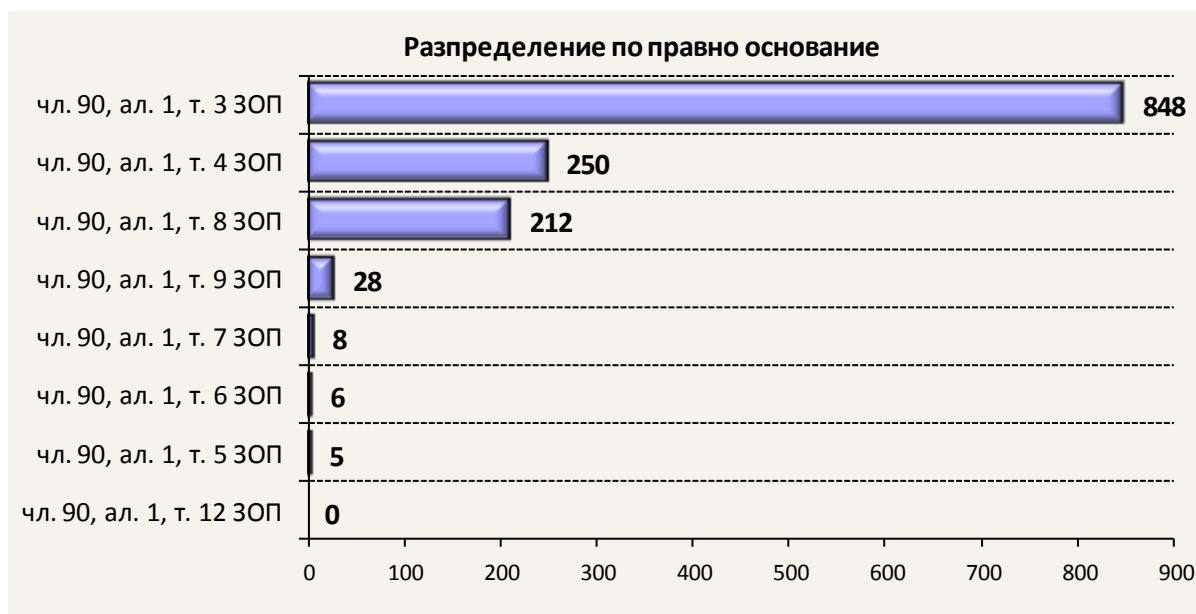
### ● **Контрол върху процедури на договаряне без обявление**

Договаряне без обявление е процедура, която възложителите могат да прилагат само по изключение и при спазване на изрично посочени в Закона за обществените поръчки условия и предпоставки. Случаите, при които се допуска провеждане на този вид процедура, са обвързани с наличието на конкретни, обективно възникнали обстоятелства 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, въведена от 1 януари 2009 г. Предварителният контрол, който АОП осъществява, обхваща решението и поканата за откриване на процедури на договаряне без обявление, открити от възложители по чл. 7, т. 1–4 ЗОП на основание чл. 90, ал. 1, т. 3–9 и т. 12 ЗОП, както и доказателства, свързани с избора на този вид процедура. С извършването му се цели да се провери съответствието на мотивите, съдържащи се в решението за откриване, с приложените доказателства, и да се установи дали в конкретния случай изборът на правно основание по чл. 90, ал. 1 ЗОП е съобразен с изискванията на закона (чл. 50, ал. 1 и 4 ППЗОП).



Видно от представената графика, броят на откритите процедури на договаряне без обявление на основание чл. 90, ал. 1, т. 3–9 и т. 12 ЗОП от възложители по чл. 7, т. 1–4 ЗОП през 2015 е 1357. Статистиката показва, че след значителния ръст през периода 2012 – 2014 г., през 2015 г. се наблюдава лек спад в броя на откритите процедури на договаряне.

Поради въвеждането на минимални стойностни прагове, в сила от 01.07.2014 г., 46 % от процедурите, открити през 2015 г. (619 бр.), не са подлежали на предварителен контрол по чл. 19, ал. 2, т. 24 ЗОП.



От всички постъпили и подлежащи на контрол документи по чл. 19, ал. 2, т. 24 ЗОП за 2015 г., най-висок дял заемат процедурите, открити на основание чл. 90, ал. 1, т. 3 ЗОП – 63 % от общия брой. Посоченото правно основание предполага наличие на авторски или други права на интелектуална собственост, или на изключителни права, придобити по силата на закон или административен акт. За реализацията на такива дейности възложителите нямат алтернатива на доставчик на съответната стока или услуга и по тази причина канят лицето, носител на правата. Този фактор обуславя и големия брой процедури, проведени на основание чл. 90, ал. 1, т. 3 ЗОП - всички възложители ползват комунални услуги (електрическа и топлинна енергия, вода и газ), а всички поръчки за строителство задължително са съпътствани от услугата авторски надзор. Законосъобразността на възлагането от своя страна е пряко зависимо от условия, които произтичат от други нормативни актове (Закон за енергетиката, Закон за авторското право и сродните му права, Закон за устройство на територията, Закон за водите и др.) и са израз на водената държавна политика в съответните области.

На следващо място се нареждат процедури, открити на основание чл. 90, ал. 1, т. 4 и т. 8 от ЗОП, приблизително 18.4 % и 15.6% от общия брой открити процедури. Тези основания се използват при възникнала необходимост от предприемане на неотложни действия, породени от настъпване изключителни обстоятелства (§ 1, т. 8 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 при обстоятелства, предизвикани от непредвидими за възложителя събития, като природни бедствия, аварии, катастрофи, различни ситуации предизвикани от бежанската криза, както и други, които непосредствено застрашават живота и здравето на хората. При тях 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. При процедурите по чл. 90, ал. 1, т. 8 ЗОП, ситуацията е по-различна. Договаряне на това основание се провежда в допълнение към действащ договор за строителство или услуга, при което възлагането на поръчката на нов изпълнител би затруднило значително възложителя и не би довело до пълно и цялостно изпълнение на първоначалния договор.

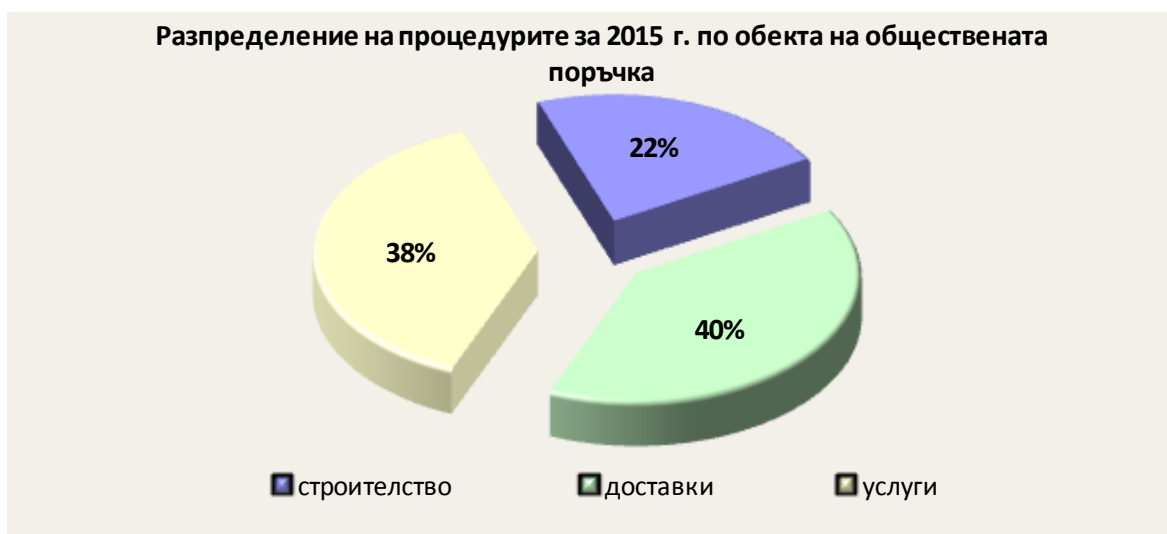


Видно от графиката, броят на откритите на основание чл. 90, ал. 1, т. 3 ЗОП договаряния (които са и най-често срещаните) бележи спад с 27.3 % в сравнение с предходната 2014 г. Делът на проведените процедури на основание чл. 90, ал. 1, т. 4 ЗОП е намалял с около 19.2 %. Същевременно се забелязва, че през изминалата година е налице значително увеличение на договарянията, открити на основание чл. 90, ал. 1, т. 8 ЗОП, с около 92.7 % в сравнение с предходната 2014 г.

Спрямо общия брой договаряния относително малък е делът на процедурите, открити на основание чл. 90, ал. 1, т. 5, 6, 7 и 9 ЗОП (съответно – 5 бр., 6 бр., 8 бр. и 28 бр.). Статистиката сочи, че през 2015 г. не са откривани процедури на основание чл. 90, ал. 1, т. 12 ЗОП.

През 2015 г. най-голям дял от процедурите на договаряне се пада на общините - 619 процедури, следвани от учебните заведения - 188, министерствата - 119, агенциите - 118, лечебните заведения - 114. След тях се нареждат публичноправните организации с 39, горските стопанства - 17, ловните стопанства - 7 и друг вид възложители - 136.

От гледна точка на обекта на обществените поръчки с най-висок дял са процедурите на договаряне без обявление с обект „доставки“ - 540 бр., следвани от тези за „услуги“ - 510 бр., а с най-малък дял са процедурите за „строителство“ - 307.

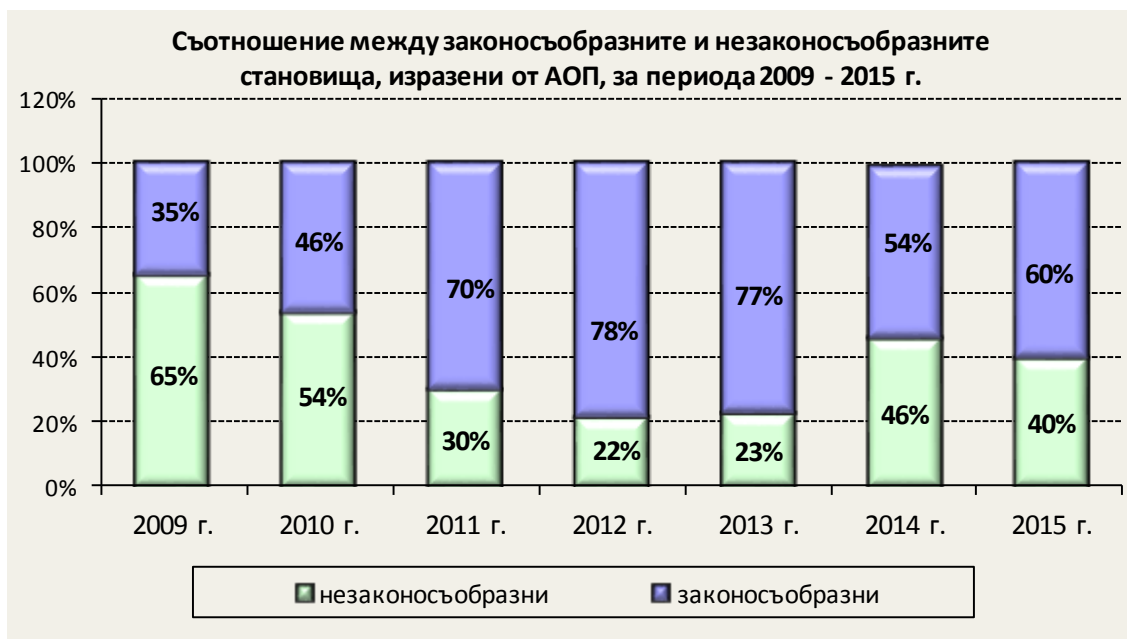


През 2015 г. са изразени становища относно законосъобразността на 1285 процедури, постъпили за предварителен контрол през същата година. Изразени са заключения и по още 326 процедури, подлежащи на предварителен контрол, входирани преди началото на 2015 г.

С тях общият брой на изготвените становища за законосъобразност през 2015 г. е 1611 бр.

В следващата графика е показано съотношението между процедурите, при които са спазени изцяло изискванията на ЗОП (законосъобразни) – със син цвят, и процедурите, при които са допуснати несъответствия с тези изисквания (незаконосъобразни) – със зелен цвят.

През изминалата година се забелязва леко увеличение в дела на законосъобразните становища, изразени от АОП, в сравнение с предходната 2014 г. – от 54 % на 60 %.



По отношение на изразените от АОП заключения за незаконосъобразност се открояват следните най-често срещани грешки при подготовката на процедурите:

- 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;
- непредставяне на доказателства, чрез които да се изясни представената в решението фактическа обстановка и да се обоснове изборът на конкретния вид процедура;
- непосочване стойността на поръчката, в резултат на което не може да се прецени дали тя попада в обхвата на предварителния контрол;
- неподвиждане стойността на услугата за извършване на авторски надзор при определяне на реда за възлагане на проектиране, което води до възлагане на авторския надзор при по-облекчен ред;
- аргументиране избора на процедура посредством предходни становища, изразени от АОП към 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;
- неоткриване навреме на нова процедура за избор на изпълнител за доставка на хранителни продукти, в резултат на което настъпва прекъсване в доставките;
- продуктите, предмет на доставката, не са от първа необходимост;
- неподходящ избор на правно основание от страна на възложителя спрямо конкретната фактическа обстановка;

- при възлагане на поръчки по чл. 90, ал. 1, т. 4 ЗОП, посочване на обстоятелства, които не могат да бъдат дефинирани като „изключителни“ съгласно разпоредбата на §1, т. 8 от ДР на ЗОП;
- неотчитане в някои случаи на факта, че периодът между настъпването на изключителните обстоятелства и откриването на процедурата предполага възможност за избор на изпълнител чрез конкурентна процедура по ЗОП (включително в случаите по чл. 76, ал. 3 и чл. 86, ал. 3 от ЗОП);
- недостатъчно добро планиране от страна на възложителя при подготовка на процедури по чл. 90, ал. 1, т. 8 ЗОП. Описване на обстоятелства, които не могат да бъдат възприети като „непредвидени“ според дефиницията на § 1, т. 146 от ДР на ЗОП. Липса на доказателства, че тези обстоятелства са настъпили независимо от грижата на възложителя и че не са могли да бъдат включени в предмета на основната поръчка;
- непредставяне на аргументи и доказателства, че е невъзможно възложителят да обезпечи нуждата си по начин, различен от приложенияя.

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. При прегледа на съотношението между законосъобразните и незаконосъобразните процедури се установява, че спрямо предходната година то нараства, което е в подкрепа на ефективността на този вид контрол.

Във връзка с изложеното може да се направи извод, че осъществяването на предварителния контрол от страна на Агенцията подпомага основната цел на възприетия превантивен подход, а именно ограничаване незаконосъобразното използване на процедури на договаряне без обявление. Същевременно, отговорността на възложителя не следва да се изземва от органите с контролни функции.. Във връзка с това, при изразено негативно становище на агенцията възложителят има право да прекрати процедурата. Той обаче може и да сключи договор, ако счита, че причина за такова становище е недоброто мотивиране или непредставяне на подходящите доказателствени документи в подкрепа на мотивите. Не на последно място сключването на договора може да е от първостепенно значение, поради обществения интерес, който възложителят обслужва чрез вменените му функции и задължения.

На следващо място трябва да се отбележи, че през 2015 г. отново се наблюдава невъзможност за срочно обработване на постъпващите преписки от страна на Агенцията. Причина за това е, както неравномерното разпределение на обявяваните процедури от страна на възложителите вследствие на възникнали фактори и обстоятелства (бедствия и аварии, получаване на финансиране и т.н.), така и недостатъчния административен капацитет на АОП.

Отчетените резултати обосновават необходимостта от изпълнението на дейността по осъществяване на предварителния контрол по чл. 19, ал. 2, т. 24 ЗОП да продължи с цел преодоляване риска от въздействие и проявление на корупционни механизми, характерни за този вид процедури.

## Обжалване и контрол

### ● **Обобщаване на практиката по обжалване на процедурите за възлагане на обществени поръчки.**

В практиката по обжалване на процедурите се наблюдава запазване на традиционно ниския процент на ефективно обжалвани процедури спрямо броя на допуснатите жалби. Причините за това може да се търсят в различни направления. На първо място следва да се постави естественият стремеж на стопанските субекти, кандидатите и участниците към участие, респ. спечелване на конкретна обществена поръчка. В тази връзка се наблюдават случаи, при които правото на обжалване се използва главно в конкурентното съревнование между участниците, а не като средство за ефективно предотвратяване на допуснати нарушения в процедурите. Неефективното обжалване обаче може да е резултат и от недобро познаване на правилата на законодателството по обществени поръчки.

### ● **Изготвяне на доклади и справки за възлаганите обществени поръчки**

През 2015 г. са изготвени и предоставени 60 специализирани справки за целите на инспектиращите и разследващите органи (СП, АДФИ, Софийски районен съд, прокуратура, Държавна агенция „Национална сигурност“, Министерство на вътрешните работи, др.) и такива за нуждите на възложители.

## Вътрешно и международно сътрудничество

### ● **Взаимодействие с други институции**

АОП се утвърди през годините на своето съществуване 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, където участва в качеството ѝ на администрация, с водеща роля в системата на обществените поръчки в Република България. Експерти от Агенцията са взели участие в заседанията на следните работни групи на междуинституционално ниво за подготовка на различни нормативни актове и други документи:

- Работна група за изменение на Решение на Министерския съвет №551/2014 г. за утвърждаване списък на произвежданите и доставяни стоки, на изпълняваното строителство и на предоставяните услуги, които се възлагат на специализираните предприятия или кооперации на хора с увреждания по реда на Закона за обществените поръчки, към Министерство на финансите;
- Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз (дирекция АФКОС към Министерство на вътрешните работи);



- Първа сесия на Българо-пакистанската междуправителствената комисия за икономическо сътрудничество, организирана от Министерство на икономиката;
- Първа сесия на Българо-корейската междуправителствена комисия за икономическо сътрудничество, организирана от Министерство на транспорта;
- Участие в заседание на СЕВ във връзка с одобряването на проект на позиция по Дело С-129/15, Министерски съвет.

### ● **Кръгли маси и дискуссионни форуми**

АОП си сътрудничи активно с представители на различни организации, с цел подобряване условията за участие в процедурите по обществени поръчки. Една от формите на това сътрудничество са провежданите кръгли маси, дискуссионни форуми и други събития, на които се споделят практика, опит и идеи за подобряване функционирането на системата на обществените поръчки.

През годината представители на АОП са взели участие в:

- Четвърта кръгла маса на тема „Модернизация на обществените поръчки“, организирана от Камарата на строителите в България;
- Националната среща на общинските предприятия и търговски дружества, организирана от Националното сдружение на общините в Република България. На форума е представена презентация на тема „Нови законодателни възможности за стопанска дейност на общините - In house възлагане“
- Дискуссионен форум на тема „Публично-частни партньорства и обществени поръчки: По-добра регулаторна среда за повече бизнес възможности“, организиран от Американската търговска камара.

### ● **Комитети за наблюдение**

Експерти от АОП са включени като членове и наблюдатели в Комитетите за наблюдение (КН) на Националната референтна рамка и оперативните програми за новия програмен период. През отчетния период представители на Агенцията са участвали в заседания на КН на следните оперативни програми:

- Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020;
- Оперативна програма "Регионално развитие" 2007 - 2013 и КН "Региони в растеж" 2014 - 2020;
- Оперативна програма "Иновации и конкурентоспособност" 2014-2020 и на ОП „Инициатива за малки и средни предприятия" 2014-2020;
- ОП „Транспорт и транспортна инфраструктура“

### ● **Международна дейност**

При изпълнение на своите правомощия, АОП 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.

АОП участва в Правителствената експертна работна група към Европейската комисия. За отчетния период експертите от Агенцията са взели участие в 2 заседания. Наред с това, АОП е представена на 5 заседания на Консултативния комитет по обществени поръчки.

Сътрудничеството в областта на електронните обществени поръчки е особено важно за осъществяване функциите на Агенцията. То е пряко свързано с поддържането и развитието на електронните услуги, които предоставя АОП, в това число и с предстоящото разработване на единна национална електронна уеб-базирана платформа за възлагане на обществени поръчки. В тази връзка представител на Агенцията е включен в състава на работна група „Заинтересовани страни в процеса на електронно възлагане“, като за отчетния период е участвал в две заседания. За отчетния период АОП е представена и на заседание на работната група на електронните податели (e-Sender).

Експерти от Агенцията са взели участие в:

- международен дискуссионен форум на тема „Надзор и мониторинг на обществените поръчки“, проведен в Батуми, Република Грузия и организиран от Световната банка;
- обучение във връзка с пилотния проект на Комисията за използване на Информационната система на вътрешния пазар, проведено в Брюксел, Кралство Белгия;
- Регионална конференция „Оценка на корупционния риск, обществени поръчки и открито възлагане в Югоизточна Европа“, организирана от Програмата на ООН за развитие, Регионалния съвет за сътрудничество и Регионалната инициатива за борба с корупцията

През 2015 г. е осъществено проучване на добри практики и модели за предварителен контрол на процедури за обществени поръчки, като е обменен опит с други страни-членки на Европейския съюз (Полша, Белгия, Чехия и Австрия). С местни експерти в областта на обществените поръчки от аналогични на АОП институции са коментирани и обсъждани модели и механизми на провеждането на предварителния контрол, най-често срещаните проблеми, успешни решения, свързани с възлагане на инженеринг, услуги по управление на проекти, услуги за информация и публичност, възлагане на услуги на туроператори и др. Обсъждани са и въпроси свързани с новите директиви на ЕС в областта на обществените поръчки и тяхното транспониране.

### ● **Осигуряване на връзките с институциите на Европейския съюз по въпроси, свързани с обществените поръчки.**

Изпращане на годишни статистически отчети за възложените в страната обществени поръчки:

Съгласно Закона за обществените поръчки и правилника за неговото прилагане, АОП е задължена всяка година да изпраща на Европейската комисия статистически отчети с подробна информация за възлагането на обществени поръчки в страната.

Отчетът за предходната отчетна година е изпратен през месец октомври 2015 г.

## ПУБЛИЧНОСТ И ПРОЗРАЧНОСТ НА ИНФОРМАЦИЯТА, СВЪРЗАНА С ВЪЗЛАГАНЕТО НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

### ● Портал за обществени поръчки (ПОП)

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 ПОП 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“.

ПОП 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 2015 г. са направени 2 допитвания по следните теми:

- Считате ли, че националните прагове за възлагане следва да се повишат?
- Според Вас, къде следва да се пазят физически електронните оферти преди датата на публичното им отваряне?

Регистрирани са над 900 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 2015 г. регистрацията на 824 външни експерти е активна, като от тях 54 са подадени от 7 организации, а останалите са подали индивидуални заявления.

През 2015 г. са проведени 290 жребия за избор на външни експерти.

През 2015 г. са публикувани 5 новини, касаещи различни инициативи, събития и дейности, реализирани от Агенцията.

През 2015 г. АОП продължи да поддържа Бюлетин за обществени поръчки на български и английски език. 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.

През 2015 г. посещенията на Портала за обществени поръчки са 1 738 739.



### ● Регистър на обществените поръчки

Една от основните функции на Агенцията е поддържането на Регистър на обществени поръчки. РОП 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 Портал 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 ПОП;
- 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 ЕС обявления за обществени поръчки. Броят на възложителите, които са ползвали тази услугата през 2015 г. е 655. Броят на препратените документи за публикуване в ОВ на ЕС през годината е 9 753.

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

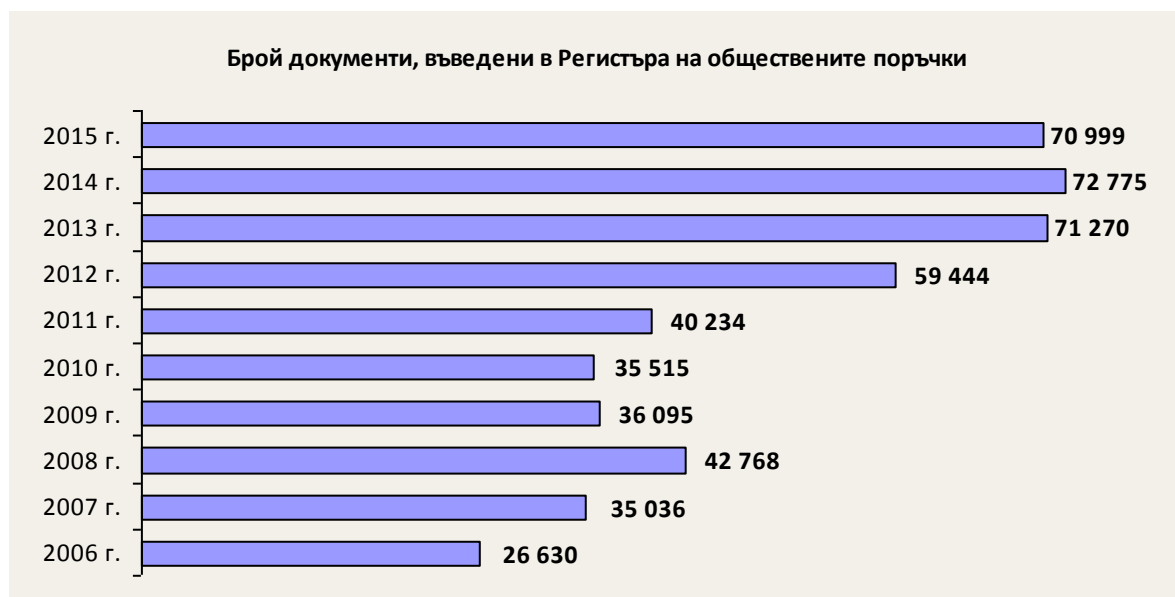
Друга електронна услуга е възможността за получаване на документацията за участие в обществена поръчка и размяната на въпроси и отговори между възложителя и заинтересованите лица по електронен път. Предоставянето на електронна документация е следващ етап от електронното възлагане на обществени поръчки и един от способите за възприемане и утвърждаване на електронната форма на комуникация между участниците и възложителите. През 2015 г. в 251 процедури документацията за участие е предоставена по електронен път чрез Портала за обществени поръчки. 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 2015 г. в РОП са регистрирани 20 710 шаблона за търсене и са подадени 16 698 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 ЕК. Въведената в регистъра информация подпомага дейността и на контролните органи във връзка с подлежащи на проверка процедури и сключени договори.

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 техническо състояние, което позволява наличната в него информация да е на разположение на потребителите във всеки момент.

През 2015 г. в регистъра са въведени 70 999 документа (в т.ч. 56 326 публикувани, 11 384 публични покани и 3 289 обобщени информации по чл. 44, ал. 10 от ЗОП.



АОП отчита непрекъснато и устойчиво нарастване в броя на документите, изпратени с използване на електронен подпис. За 2015 г. 96,70% 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 96,03% от документите са подадени с използване на цифров подпис. Видно от графиката, процентът на цифрово подписаните документи бележи значителен ръст през последните години. Този резултат се разглежда като важна предпоставка за бъдещо развитие на следващите етапи от електронното възлагане.



Към края на 2015 г. в регистъра се съдържат данни за 5 913 възложители и 24 488 изпълнители по договори за обществени поръчки.

През отчетния период са актуализирани 14 съществуващи образци за обществени поръчки. 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 на страната 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. Стремещт 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.

АОП 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.

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



Общият брой на обявените обществени поръчки за 2015 г. възлиза на 11 122.

Друг наблюдаван показател, е броят на сключените договори.

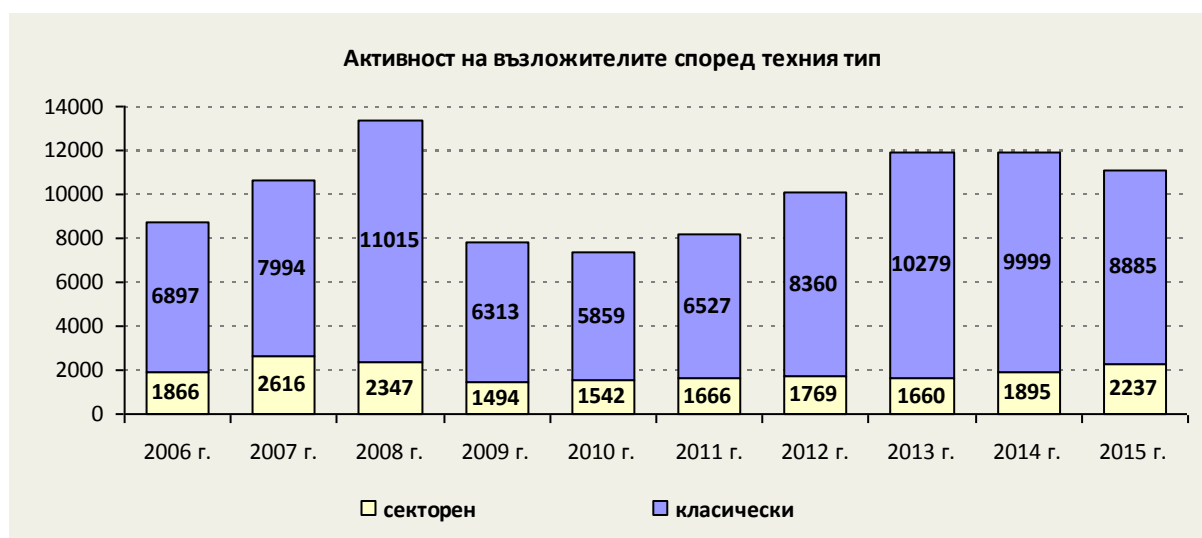
общ брой договори		валута	стойност	
2015 г.	2014 г.		2015 г.	2014 г.
23270	25350	BGN	7 589 649 432	7 489 842 102
		EUR	62 677 837	66 364 838
		USD	467 312	6 122 066
		JPY	35 079 850	-
		CHF	20 388	22 119
		GBP	36 340	25 270

\*В таблицата са включени и договорите, сключени в изключенията от приложното поле на ЗОП

Стойността на сключените през годината договори възлиза на над 7,71 млрд. лева. Средната стойност на един договор е 331 498 лв. Стойността на договорите, сключени в чужда валута, е преизчислена в BGN с използване на валутните курсове на БНБ към 30.12.2015 г.

Индикатор за активността на възложителите според техния тип е разпределението на процедурите между класически възложители (по чл. 7, т. 1-4 от 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.





Съотношението между броя процедури, обявени от класически и секторни възложители, е 80 % към 20 % в полза на класическите. Този резултат закономерно произтича от по-големия брой класически възложители.

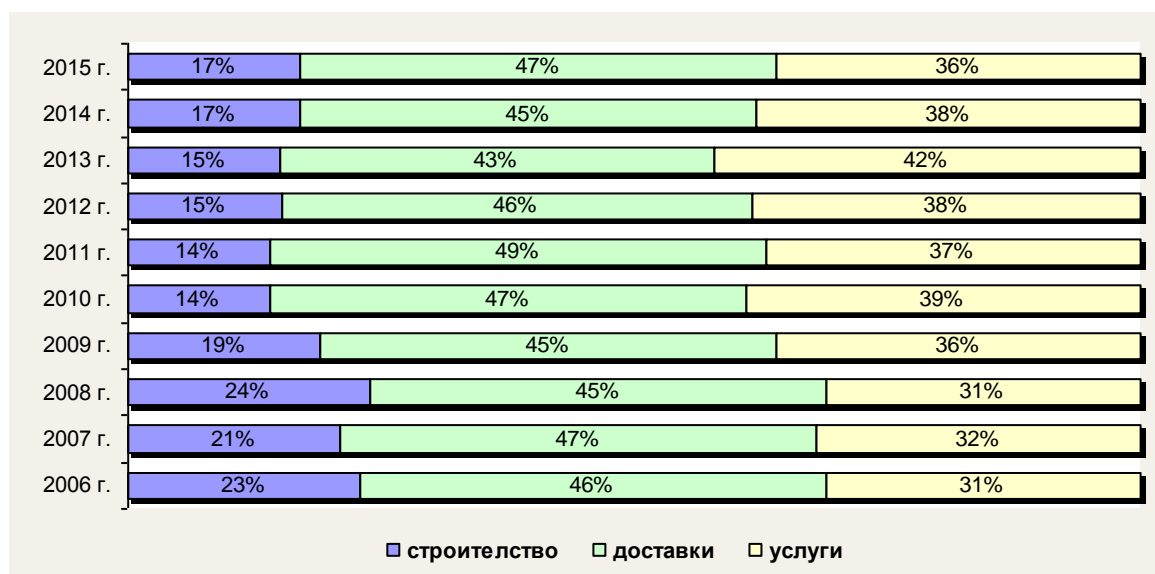
В таблицата по-долу са представени възложители на обществени поръчки, класирани според броя на сключените от тях договори през 2015 г.

Възложител	Брой договори
Многопрофилна болница за активно лечение "Токуда болница София" ЕАД - /Старо наименование - Многопрофилна болница за активно лечение "Токуда болница София" АД/	844
Електроенергиен системен оператор /ЕСО/ ЕАД	498
Столична община	324
"АЕЦ Козлодуй" ЕАД	277
ТЕЦ "Марица Изток" 2 ЕАД	263
Военномедицинска академия /ВМА/	226
Община Варна	225
Община Добричка	224
ДП Национална компания "Железопътна инфраструктура" /НКЖИ/ - София	218
ЕВН България Електроразпределение ЕАД /старо наименование- ЕВН България Електроразпределение АД - Пловдив /Старо наименование: Електроразпределение Пловдив АД/	212
Мини "Марица Изток" ЕАД - Раднево	205
Многопрофилна болница за активно лечение /МБАЛ/ - Бургас АД	204
Община Бургас	198
"Софийска вода" АД	188
Дирекция "Централно звено за финансиране и договаряне" /ЦЗФД/ към Министерство на финансите /МФ/	180
Университетска многопрофилна болница за активно лечение /УМБАЛ/ "Свети Иван Рилски" ЕАД - София	175
Община Пловдив	172
Агенция "Пътна инфраструктура" /АПИ/ - /Старо наименование - /Национална агенция "Пътна инфраструктура" /НАПИ/ - /Старо наименование - Фонд "Републиканска пътна инфраструктура" /ФРПИ/	171
Университетска многопрофилна болница за активно лечение /УМБАЛ/ "Света Екатерина" - /Старо наименование - Университетска специализирана болница за активно лечение на сърдечно - съдови заболявания /УСБАЛССЗ/ "Света Екатерина" ЕАД /старо наименование - Специализирана болница за активно лечение на сърдечно-съдови заболявания "Света Екатерина" ЕАД/ /старо наименование - Университетска Национална Специализирана болница за активно лечение /УНСБАЛ/ "Света Екатерина" ЕАД/	162

Община Габрово	156
Многопрофилна болница за активно лечение - Национална кардиологична болница /МБАЛ-НКБ/ - София /Старо наименование - Специализирана болница за активно лечение на сърдечно-съдови заболявания - Университетска национална кардиологична болница /СБАЛССЗ - УНКБ/ ЕАД - София/	151
Министерство на здравеопазването /МЗ/	142
Университетска многопрофилна болница за активно лечение /УМБАЛ/ "Свети Георги" ЕАД - Пловдив	142
Община Стара Загора	142
Университетска многопрофилна болница за активно лечение /УМБАЛ/ "Д-р Георги Странски" ЕАД - Плевен	141

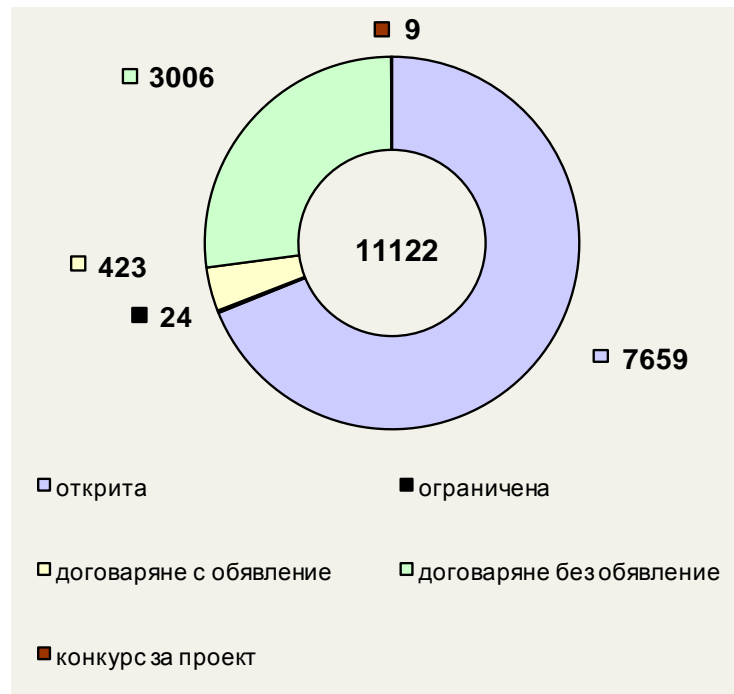
Според тази класация, на водещите места са болнични заведения. Върху големия брой договори, сключвани от тези възложители влияе обстоятелството, че провежданите от тези възложители процедури обичайно включват и множество обособени позиции.

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 10 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 68,86 % 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 ОВ на ЕС. Това са тези обществени поръчки, чиято прогнозна стойност е над праговете по чл. 45в от ЗОП.



През 2015 г. българските възложители са обявили общо 3 213 процедури на европейския пазар, което съставлява 28.89 % от общия брой на поръчките.

## ИЗВОДИ

Въз основа на изнесените данни и прегледа на дейността на АОП 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. Натрупаният през годините опит в сферата на методологията и предварителния контрол на обществените поръчки, правят от Агенцията подходящ партньор за сътрудничество с Комисията по отношение на прилагането на законодателството в областта, във връзка с изискванията на новите европейски директиви относно обществените поръчки.

2. Значението на АОП ще нараства, предвид разширяване на функциите по предварителен контрол и динамиката в развитието на системата на обществените поръчки. През отчетния период усилията на Агенцията са насочени към правилното и навременно въвеждане на директивите на ЕС в националното законодателство. Процесът по изготвяне на новата нормативна уредба протича в условията на среда, която се характеризира с повишен обществен интерес към ефективното разходване на публични ресурси. С предложените текстове в проекта на нов Закон за обществените поръчки, вкл. и по отношение на разширения обхват на контрола, осъществяван от националния методически орган, АОП отговаря на обществените очаквания за осигуряване на повече публичност, прозрачност и законосъобразност в действията на отговорните лица.

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 влагане 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 отношение, който да посрещне новите предизвикателства. Наличието на устойчива политика по отношение на кадрите, осигуряването на стабилитет и условия за развитие на служителите е в основата на очакването да се представят устойчиви резултати. В този смисъл основните рискове през 2015 г. 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. РОП е основният 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 2015 г. АОП успешно посрещна трудностите и се справи с повечето от поставените задачи. Изготвен бе проект на нов Закон за обществените поръчки и започна подготовката по разработването на проект на нов Правилник за прилагането на закона. Приемането на Стратегията и Плана към нея от Министерски Съвет са гаранция за устойчивостта на набеязаните цели и изпълнение на дейностите за тяхното постигане.

Споразумението за партньорство с Европейската комисия, с което се договорят условията за финансиране на проекти по линия на структурните фондове на Съюза през програмния период 2014-2020 г. е обвързано с наличието на работеща и сигурна среда за възлагане на обществени поръчки, при спазване на приложимите правила. Предвид това, една от задачите е да се подпомогне 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 очертани. Те са свързани с изпълнението на дейностите в националната стратегия за сектора обществени поръчки и най-общо могат да бъдат обособени в следните основни тематични подобласти:

- Практическа помощ за прилагането на новото законодателство чрез:
  - Издаване на методически указания, консултации и подготовка на наръчници и практически ръководства;
  - Координиране процеса по подготовка на минимални стандартизирани изисквания за някои типови договори;
- Повишаване на професионализма в сектора чрез организирането на обучения и семинари (общи и целеви) и съдействие за създаването на специализирани учебни програми към висшите училища в направление „обществени поръчки“;
- Подготовка за въвеждане на електронни обществени поръчки;
- Мониторинг на обществените поръчки – с разширяване приложното поле на предварителния контрол, осъществяван от АОП, в частност успешното въвеждане в практиката на контрола чрез случаен избор;

- Запазване 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 ПАВЛОВА**

**ИЗПЪЛНИТЕЛЕН ДИРЕКТОР**