



АГЕНЦИЯ ПО ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

ГОДИШЕН ДОКЛАД

2007

ВЪВЕДЕНИЕ

Агенцията по обществени поръчки е създадена с ПМС № 56 от 12.03.2004г. като юридическо лице със седалище в гр. София. Нейният ръководител е второстепенен разпоредител с бюджетни кредити.

Съгласно чл.18 от Закона за обществените поръчки /ЗОП/ агенцията е административна структура към Министерството на икономиката и енергетиката, чиято цел е да подпомага министъра, във връзка с осъществяването на държавната политика в областта на обществените поръчки.

Дейността на АОП е регламентирана в чл.19-20а от ЗОП и е разписана по-подробно в Устройствения правилник на АОП (Обн. ДВ, бр.24 от 2004г., изм. бр.97 от 2004г., изм. бр.48 от 2005г., изм. бр.78 от 2005г., изм. бр.21 от 2006г., изм. бр.81 от 2006г.). В съответствие с тези два нормативни акта правомощията на изпълнителния директор най-общо могат да се разделят на няколко основни групи:

- законодателство, методология, техническо подпомагане на субектите на обществени поръчки и популяризиране на добрите практики;
- осигуряване спазването на принципите на публичност и прозрачност чрез поддържане на електронен регистър;
- предварителен контрол върху провеждането на процедурите посредством функцията/института на наблюдателите и чрез обжалване на обявленията за откриване на процедури, съдържащи дискриминационни условия;
- статистика и мониторинг на пазара на обществените поръчки;
- контрол по прилагане на законодателството (за законосъобразност), чрез искове за обявяване на нищожност на договори и сезиране на контролните органи при извършени нарушения;
- осъществяване на вътрешно и международно сътрудничество.

Основна цел на настоящия доклад е да предостави изчерпателна информация за работата на агенцията, а във връзка с нея и на системата на обществените поръчки.

СТРУКТУРА НА СИСТЕМАТА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ

Под система на обществените поръчки следва да се разбира съвкупността от действащи правила, съдържащи се в нормативните актове, държавни органи отговорни за прилагането им, технически средства за осигуряване на информираност и отчетност на процедурите и субекти на обществените поръчки по см. на чл.6 от ЗОП.

Субекти:

Субекти на обществените поръчки в съответствие с определението, съдържащо се в Закона за обществените поръчки са всички възложители, кандидати, участници и изпълнители.

Органи:

В съответствие с нормативните изисквания, системата на обществени поръчки, освен с агенцията има функционална връзка и с дейността на следните органи:

- Сметна палата на Република България - орган за контрол върху дейността на възложителите, разходващи бюджетни средства;
- Агенция за държавна финансова инспекция - орган с изключителни санкционни правомощия, чрез който се реализира административно-наказателната отговорност по Закона за обществените поръчки;
- Комисия за защита на конкуренцията - орган, отговорен за обжалването на процедурите за обществени поръчки като първа инстанция;
- Върховен административен съд – съдебен орган, пред който се обжалват процедурите за обществени поръчки на втора инстанция.

Основавайки се на законовата регламентация, тези органи работят в тясна връзка по между си, с оглед провеждането на единна политика в областта на обществените поръчки.

Нормативна уредба:

Националното законодателство в областта на обществените поръчки обхваща:

- Закон за обществените поръчки /ЗОП/;
- Правилник за прилагане на Закона за обществените поръчки /ППЗОП/;
- Наредба за възлагане на малки обществени поръчки /НВМОП/;
- Наредба за възлагане на специални обществени поръчки /НВСОП/.

Посочените нормативни актове са изготвени в съответствие с европейската нормативна уредба на обществените поръчки, която включва:

- Регламент 1564/2005 на Европейската комисия за установяване на стандартни формуляри за публикуването на обявления в рамките на процедурите за възлагане на обществени поръчки, в съответствие с директиви с Директиви 2004/17/ЕО и 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета; посоченият регламент се прилага директно и в националното законодателство;
- Директива 2004/17/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги;
- Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки;
- Директива на съвета 92/13/ЕИО относно координиране на законите, подзаконовите и административните актове, свързани с прилагането на Общностните правила относно възлагане на обществени поръчки от организациите с дейност в отраслите водоснабдяване, енергетика, транспорт и далекосъобщения;
- Директива на Съвета 89/665/ЕЕС за координиране на законите, подзаконовите актове и административните разпоредби свързани с

прилагането на процедурите по оспорване на възлагането на обществени поръчки за доставки и строителство.

Средства за информираност и отчетност на процедурите:

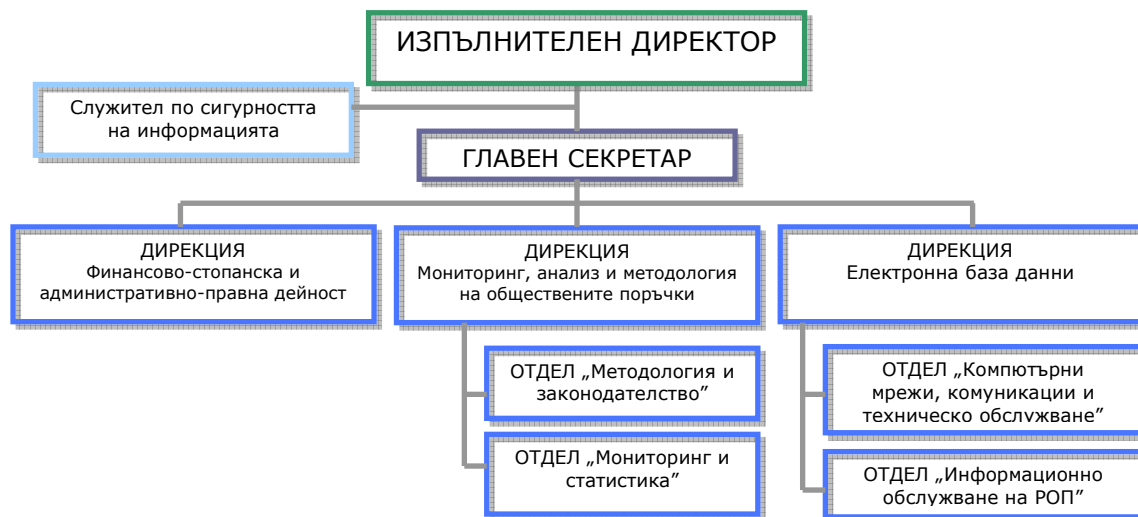
Информационното обслужване на субектите на обществените поръчки се осигурява от агенцията посредством Регистъра на обществените поръчки и от Държавен вестник чрез електронното му издание. Данните от регистъра са основа за изготвяне на статистически отчети и анализи.

СТРУКТУРА, МАТЕРИАЛНА ОСИГУРЕНОСТ И АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ НА АГЕНЦИЯТА ПО ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

Съгласно Устройствения правилник на Агенцията по обществени поръчки, нейната численост е 53 щатни бройки, разпределени в три дирекции, както следва:

- Дирекция "Мониторинг, анализ и методология на обществените поръчки" /МАМОП/, с нормативна численост от 23 щатни бройки;
- Дирекция "Електронна база данни" /ЕБД/, с утвърдена численост от 15 щатни бройки;
- Дирекция "Финансово-стопанска и административно-правна дейност", с численост от 12 щатни бройки.

Структурата и йерархичната връзка между звената в агенцията може да се проследи чрез следната органиграма:



С оглед успешното постигане на целите, на служителите е осигурена адекватна работна среда, технически средства и помагала. И през 2007 г. АОП изпълнява редица дейности и мероприятия, чиято цел е да поддържа и повишава квалификацията на служителите. В тази връзка, 8 новопостъпили експерта, както и назначените за пръв път на ръководна длъжност служители са преминали задължителното обучение в Института по публична администрация и европейска интеграция /ИПАЕИ/.

Ръководните кадри и експертите на агенцията са участвали в редица специализирани обучения за повишаване на квалификацията им. Това спомогна за по-доброто разбиране и усвояване на европейската практика по обществени поръчки и допринесе за въвеждането на добри практики в българската система на обществени поръчки. В тази връзка могат да се посочат следните обучения:

- "Цикъл на управление на обществените поръчки"- Будапеща, Унгария;
- "Текстилният сектор и обществените поръчки"- Брюксел, Белгия;
- Учебен стаж по Туининг проект "За по-нататъшно подобряване на системата на обществените поръчки в България" - Рим, Италия;
- "Практически аспекти на прилагане на правото на ЕС в областта на обществените поръчки в Полша – най-нови развития" – Варшава, Полша;
- Работно посещение по Туининг проект "За по-нататъшно подобряване на системата на обществените поръчки в България" – Братислава, Словакия; Прага, Чехия.

Въпреки създадените добри условия на труд и проведените обучения, 2007 г. и особено втората ѝ половина, се характеризира с изразена тенденция на текучество на персонала, която обективно доведе до трудности в дейността, предвид недостатъчния административен капацитет.

През годината агенцията отчита средна заетост от 88% - 47 заети щатни бройки при утвърдена численост от 53 броя. Към края на отчетния период този показател рязко се влоши. В едната от специализираните дирекции числеността на реално работещите спадна под 50%. Тази тенденция се обяснява с покачване на интереса на други органи и организации към експертите на АОП. В това отношение, могат да се посочат както държавни администрации, така и големи частни компании. Причината основно се корени в напредналия стадий на подготовка за усвояване на средствата, които ще подпомогнат икономиката ни чрез Структурните фондове на Европейския съюз. Тъй като значителна част от тези средства ще бъде разходвана след провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки, големите възложители се нуждаят от обучени кадри, които да подготвят провеждането им. От своя страна, сериозните кандидати и участници също искат да си гарантират висока степен на успеваемост, във връзка с участието си в процедурите. Ето защо, те също се стремят да привлекат квалифициран персонал, който ще е в състояние да подготви сложни оферти, в съответствие с изискванията на закона. След средата на 2007 г., Агенцията по обществени поръчки се оказва под натиска на тези две големи групи работодатели, които насочват усилията си към привличане на кадрите ѝ.

Предвид изложеното, като първостепенна задача за АОП се явява необходимостта да възстанови административния си капацитет, като количество и качество, за да е в състояние да покрие широкия спектър от функции, вменени ѝ със ЗОП.

ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ФУНКЦИИТЕ И ЗАДАЧИТЕ НА АГЕНЦИЯТА ПО ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ПРЕЗ 2007 г.

Настоящият доклад отразява четвъртата годишна от дейността на Агенцията по обществени поръчки /АОП/ и първата година на работа в условията на пълноправно членство в ЕС. През отчетната година успешно приключи изпълнението на първата Национална стратегия за развитието на секторите обществени поръчки и концесии 2005 – 2007 г.

В изпълнение на посочените в чл.19, ал.2 ЗОП функции и задачи, работата на Агенцията по обществени поръчки през 2007 г., по основните направления на нейната дейност, може да се представи синтезирано в следния вид:

Методология

Съществена част от дейността на агенцията е посветена на методическата подкрепа, която тя оказва на всички лица, имащи отношение към възлагането и изпълнението на обществени поръчки. Реализирането на методическата функция обхваща няколко основни направления:

Отговори на писмени запитвания

Утвърден способ за получаване на разяснения, свързани с възникнали трудности, във връзка с прилагане на нормативната уредба е изпращането на писмени запитвания до АОП. Тази форма на комуникация с възложителите, кандидатите и участниците има основното предимство, че получените отговори са с характер на официално изразена гледна точка. Писмените становища са полезни и поради това, че създават условия за утвърждаване на единна практика сред широк кръг от лица. Те се използват и при осъществяването на контрол от страна на Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция.

През 2007 г. от АОП са предоставени отговори на около 320 писмени запитвания, касаещи широк спектър от казуси по прилагането на законодателството от областта на обществените поръчки.

Продължава започналата през предходната година тенденция на намаляване броя на писмата за сметка на увеличаване сложността на поставените в тях казуси. Голяма част от въпросите се отнасят до процедури, свързани с разходване на средства от европейските структурни фондове, довършване на обекти, финансирани по Програма ФАР и САПАРД, анексиране на договори за обществени поръчки и др.

Прегледът на постъпилите запитвания потвърждава, че се запазват показателите от минали години, по отношение активността на възложителите. Най-много въпроси са зададени от общините. Справка от регистъра на обществените поръчки показва, че те са и най-голямата група възложители, и съответно са провели най-много процедури през годината. Следваща по обем е кореспонденцията със секторните възложители, държавните органи - предимно министерства и агенции, болниците и др.

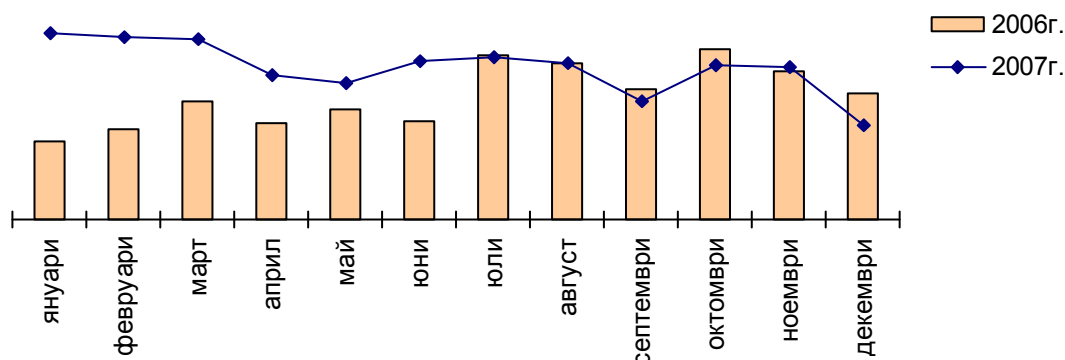
По най-често задаваните въпроси са изготвени 9 методически и 3 практически указания, които са достояние на всички заинтересовани лица посредством интернет страницата на АОП.

“Гореща” телефонна линия

Характерно за писмено зададените въпроси е, че подготовката на отговора и неговото изпращане е сравнително дълъг процес. Поради тази причина, с оглед постигане на максимална оперативност, Агенцията по обществени поръчки поддържа ежедневна “гореща” телефонна линия.

Тя дава възможност на всеки, който се нуждае от незабавна консултация, да получи методическа помощ. АОП отговаря едновременно на две независими линии, специализирани в предоставяне на указания по прилагането на законодателството и работата с образците за обявяване и отчитане на процедурите. Практиката показва, че през изтеклата година, възложителите и другите заинтересовани лица се ориентират към търсене на съвет чрез “горещата” телефонна линия, опитвайки се да разрешат включително и по-сложни случаи, за които тя не е предназначена.

През 2007 г. са регистрирани общо 6080 обаждания, от които 3200 са свързани с въпроси по прилагането на ЗОП и подзаконовата нормативна уредба в областта на обществените поръчки, а 2880 - с образците и приложния софтуер за тяхното създаване.



Сравнителната графика по месеци за 2006 и 2007 г. се характеризира с две особености, които имат своето логично обяснение, свързано с развитието на нормативната уредба в областта на обществени поръчки. Изразеният пик в обажданията през втората половина на 2006 г. е следствие от влизането в сила на измененията в законодателството. Тъй като редица разпоредби намират приложение след присъединяването на Р България към Европейския съюз, обажданията през първата половина на 2007 г. също бележат значителен ръст.

Срещи, свързани с консултации по прилагането на ЗОП

През 2007 г. са проведени около 64 работни срещи с лица и организации, които са потърсили нейната подкрепа. Това е друга форма на оказване на методическа и практическа помощ на субектите на обществени поръчки, която все по-често се използва, заедно с посочените по-горе възможности. Тя е приложима, в случаи при

които възникват казуси с висока степен на сложност, които същевременно се нуждаят от спешно решаване. Въпреки, че тези срещи са от голяма полза за инициаторите, те ангажират в много висока степен административния капацитет на агенцията, тъй като са свързани с проучване на голяма по обем информация и изискват участието на множество експерти. Като се вземе предвид фактът, че в България са регистрирани 1847 възложители¹ и се обобщят данните за изготвените писмени отговори, предоставените консултации на горещите телефонни линии и проведените срещи /6474 бр./, може да се установи, че средно статистически, един възложител е търсил помощта на АОП между 3 и 4 пъти през годината.

Жалби и сезиране на контролните органи

Макар и в много ограничен вид, в ЗОП са предвидени и някои контролни правомощия на агенцията, чрез които се цели преди всичко защита на обществения интерес. Същевременно обаче те са и в помощ на лица, участващи в обществени поръчки, чиито права са накърнени. Най-често това са кандидати и участници, според които в хода на провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки са допуснати слабости и нарушения, довели до опорочаването им. Тази правна възможност съществува още с приемането на закона през 2004 г., но през 2007 г. използването ѝ бележи тенденция на покачване.

През отчетния период в АОП са постъпили 46 жалби. В резултат от тяхното разглеждане, АОП е отправила 35 искания до Агенцията за държавна финансова инспекция да упражни контролните си правомощия. По препоръка на агенцията са прекратени 2 процедури и изпълнението на един договор за обществена поръчка. В четири от случаите, жалбите са подадени след срока за упражняване на правомощията по чл. 19, ал. 2, т. 3 ЗОП, а в четири – са счетени за неоснователни.

Предоставяне на становища и разработване на проекти на нормативни актове

В изпълнение на функциите, произтичащи от закона, през 2007 г. в Агенцията по обществени поръчки е разработен проект за изменение на Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки, приет от Министерския съвет с ПМС № 244/08.10.2007 г. Проектът е разработен в сътрудничество и по инициатива на Министерството на външните работи. Посредством тези изменения са завишени стойностните прагове при възлагане на обществени поръчки зад граница. Въведени са и някои правила, имащи за цел да облекчат възлагателния процес на българските посолства и задгранични представителства, предвид специфичната икономическа и законова среда, в която осъществяват дейността си.

През изминалата година представители на агенцията взеха участие в работата на Експертния съвет на Камарата на архитектите в България за разглеждане на проект на Наредба за конкурсите в устройственото планиране и инвестиционното проектиране. Работата по този проект продължава и през 2008 година.

¹ Това число включва и клоновете на лица със структура, в чийто състав влизат подразделения

Съвместно с представители на Управляващите органи на Оперативните програми и под ръководството на Министерството на финансите, са разработени, предложени и приети с ПМС № 55 от 12.03.2007 г. правилата за определяне на изпълнител от страна на бенефициентите на предоставена безвъзмездна финансова помощ чрез Структурните фондове на ЕС и по Програма ФАР. Процедурите за избор на такива изпълнители по същество не са обществени поръчки, но са в логическа връзка с тези в ЗОП, поради което АОП прие и оказва съществена помощ при разработването им. Целта на тези правила е да предоставят гаранции, че независимо от правния статут на бенефициентите, средствата се разходват след провеждането на прозрачни и ясни процедури.

Подготвени са предложения за промени в българската редакция на разпоредбите на Директива 17/2004 ЕО, Директива 18/2004 ЕО и Регламент 1564/2005 на ЕК. Подготвени са и две проектни предложения за изменения на ЗОП, които са внесени в Народното събрание, но все още не са разгледани.

Участие в национални и международни форуми и конференции

Изтеклата година ангажира административния капацитет на агенцията и във връзка с необходимостта от участие на нейни представители на различни национални и международни форуми и конференции. В тези мероприятия експерти от АОП бяха поканени като лектори или участници, от които се очакваше да изразят позиция. По значимите мероприятия са:

- Национална конференция: "Интегритет на Българската система за обществените поръчки: постижения, наследство, бъдещи предизвикателства", организирана от ААМР;
- Международна конференция за концесиите и публично-частни партньорства - съвместна инициатива на правителството на Р.България и програма СИГМА на ОИСР;
- Международна конференция, Десети икономически форум на Централно-европейската инициатива: "Информационни и комуникационни технологии в ЮИЕ";
- Конференция: "Панда секюрити", организирана от ДАИТС и Панда БГ;
- Международна конференция на тема: "Теория и практика на финансовите престъпления";
- Международна конференция на тема: "Концесии и ПЧП";
- "Директиви и обжалване на обществени поръчки", организирана от Българо-Австрийска компания;
- "Образци и грантови схеми в Структурните фондове на ЕС";
- "Подобряване на управлението в публичния сектор - предизвикателство за България", организирано от "Кантор Мениджмънт Консултанти" ЕАД;
- Кръгла маса: "Съвета на трите антикорупционни комисии към НС, МС и ВСС на тема "Антикорупционните реформи в България. Основни резултати и рискове", организирана от Център за изследване на демокрацията;

- Кръгла маса: "Корупцията при обществените поръчки: рискове и противодействие. Развитие на публично-частното партньорство", организирана от Народното събрание.

Участие в работни групи и съвещания

През изминалата година експерти от АОП взеха участие в работата на различни комитети, работни групи, съвещания и срещи с национално и международно представителство. В тези мероприятия АОП участва в качеството ѝ на администрация, компетентна по въпросите на обществените поръчки и свързаните с тях политики. Като по-важни могат да бъдат посочени следните мероприятия:

- участие в 8 заседания на Консултативен комитет по обществени поръчки към Европейската комисия;
- участие в 13 заседания на работна група по обществени поръчки към Съвета на ЕС за изготвяне на проект на директива за изменение на Директиви 89/665/ЕИО и 92/13/ЕИО по отношение повишаване на ефикасността на процедурите по обжалване на обществени поръчки;
- среща на Мрежата по обществените поръчки - Лисабон, Португалия;
- 3 участия на експерти в заседанията на икономическата и статистическа работна група към Европейската комисия;
- 3 участия на експерти в заседанията на работна група по електронни обществени поръчки към Европейската комисия;
- участие в работна група /IDABC/;
- работна среща с НСОРБ: "Провеждане на обществени поръчки от общини за избор на изпълнител на строителство, свързани с разходването на средства от САПАРД";
- работната група по Оперативна програма "Административен капацитет" - организирана от МДААР;
- среща с еврокомисар по вътрешния пазар и услуги Чарли Макгрийви, за състоянието на ОП, проведена от МИЕ;
- работна група № 30 по разширяването на ЕС със Съвета по европейски въпроси с водещо ведомство МВНР;
- среща с одитна мисия на ГД "Програмиране на регионалното развитие в ЕК" Представяне на дейността на АОП във връзка с усвояване на средства от Структурните фондове на ЕС, организирана от МФ.

Организиране, провеждане и участие в обучителни мероприятия на субектите на обществените поръчки

През изтеклата година Агенцията по обществени поръчки положи значителни усилия да осигури възможност на всички заинтересовани лица да получат достъп до актуална и пълна информация по отношение на законодателството и практиките в областта на обществените поръчки. За тази цел е разработена и се реализира амбициозна програма за провеждане на обучения, включваща широк спектър от теми в областта на възлагането, контрола и обжалването на процедурите. На тези обучения са отправени покани към възложители от сферата на държавното и местно управление, големите секторни възложители, Управляващите органи на

Оперативните програми, органите за контрол и обжалване по ЗОП. Повечето от тези обучения са организирани като част от Туининг проект "По-нататъшно усъвършенстване на системата на обществените поръчки в България", който се изпълнява с помощта на основните партньори на АОП от Италия и с подкрепата на организации от Полша. На тези семинари, като лектори участват както експерти от агенцията, така и специалисти в областта на обществените поръчки от други държави-членки.

В изпълнение на програмата, заложената в проекта, са проведени 12 семинара с над 500 участника. В семинарите е акцентирано на следните теми:

- "Системи на обжалване на обществените поръчки в страните от Европейския съюз - сравнителен анализ. Практика на европейския съд" - Хисаря, 1 – 2 февруари 2007 г.;
- "Централни органи за покупки - икономически и правни аспекти" - София, 23 февруари 2007 г.;
- "Интегрирана комуникация в публичния сектор" - София, 29 март 2007 г.;
- Работен форум за бъдещите дейности и подходи на АОП в контекста на електронното възлагане на обществени поръчки - Велико Търново, 10 – 12 май 2007 г.;
- "Практика на Съда на Европейските общности в областта на обществените поръчки - избрани дела" - София, 1 юни 2007 г.;
- "Структурни фондове на ЕС" - Боровец, 28 - 29 юни 2007 г.;
- "Бъдещо развитие на интернет страницата на АОП. Представяне на добри практики от страни – членки на ЕС" - Банско, 13 – 14 септември 2007 г.;
- Предложения за подобряване на функцията "Бюро за помощ" на АОП - София, 21 септември 2007 г.;
- Семинар по дейност 5.2 "Обучение на обучители" - София, 26 октомври 2007 г.;
- "Цикъл на управление на обществените поръчки. Планиране и провеждане на процедури, контрол върху изпълнението на договорите" - Пампорово, 1 - 2 ноември 2007 г.;
- "Практически аспекти на прилагане на правото на ЕС в областта на обществените поръчки в Полша – най-нови развития" - София, 7 декември 2007 г.;
- "Общностна правна рамка за концесиите – практически аспекти и критични области на италианския опит" - Сандански, 14-15 декември 2007.

Заедно с посочените мероприятия, експерти от АОП са участвали като лектори в 6 други семинара, организирани от други структури.

И през 2007 година, отправените искания за участия в семинари към експертите на АОП многократно надвишават обективните й възможности да отговори на изключително активното търсене. Въпреки това, агенцията се стреми да откликне на повечето покани, без това да се отразява негативно на останалите й задължения.

Предварителен контрол върху възлагането на обществени поръчки

През 2007 г. стартира нова форма на контрол върху възлагането на обществено значими поръчки. Този контрол се осъществява посредством присъствието на независими наблюдатели – експерти на АОП на процедури с особено висока стойност - над праговете по чл.45а ЗОП. Наблюдателите следят за това, комисията да провежда процедурата законосъобразно, без да се намесват пряко в нейната работа. В края на процедурата те предоставят независим доклад на изпълнителния директор на АОП, въз основа на който се изготвя становище до възложителя. Последният може да вземе под внимание това становище, преди да се произнесе с решение по конкретната процедура. Ако в становището се съдържат препоръки, свързани с установени нарушения, които са пренебрегнати от възложителя, изпълнителният директор на АОП може да предприеме действия за упражняване на правомощията си по закона. Становищата, съдържащи данни за нарушения се изпращат и на Комисията за защита на конкуренцията.

Посредством тази форма на контрол, АОП отговаря на отправените от страна на Европейската комисия искания за въвеждане на адекватни форми за предварителен контрол и осигуряване на гаранции за законосъобразност на процедурите. Към момента административният капацитет на агенцията ѝ позволява да реализира тази своя функция в ограничен обем. През 2007 по този ред бяха наблюдавани 6 процедури на големи възложители – АЕЦ Козлодуй, Столична община, Държавна агенция по туризъм, “Метрополитен” ЕАД. В тях са взели участие 12 експерти на АОП, които са отчели общо 38 присъствия на заседанията на комисиите. Резултатите от извършените наблюдения дават възможност чрез отправяне на препоръки от агенцията да се отстранят организационни слабости и пропуски в работата на комисията. Следва да се отбележи участието на наблюдатели в значимата процедура за строителство на Софийското метро, която започна през 2007 г., но продължава и през 2008 г.

Освен в процедури по ЗОП, експерти от АОП са привлечени като наблюдатели и в оценителни комисии на процедури за предоставяне на средства по приоритетни оси I и II на Оперативна програма “Административен капацитет”.

Сътрудничество с другите органи от системата на обществените поръчки

Както бе споменато по-горе, АОП работи в тясно сътрудничество с органите, ангажирани в процеса на обжалване и контрол на обществените поръчки. Тези отношения са организирани и се реализират в съответствие с подписани споразумения /двустранно с Комисията за защита на конкуренцията и тристранно със Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция/. И през тази година сътрудничеството между различните институции, имащи отношение към един общ аспект от обществените отношения в страната, служи като пример за съгласуваност и споделяне на общи цели и разбиране. Във всички случаи, при които е необходимо постигане на общо мнение, страните по споразуменията формулират общи позиции. Това от своя страна оказва благотворно влияние върху пазара на обществените поръчки, тъй като всички заинтересовани лица виждат резултата от

общата работа, като единна и непротиворечива политика и свързаната с нея практика.

През годината регулярно са провеждани съгласувателни срещи между Агенцията по обществени поръчки, Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция и една среща с представители на специализираната дирекция в Комисията за защита на конкуренцията. На срещите са обсъдени множество казуси и въпроси, по които са намерени решения. Резултатите от срещите се обобщават в протоколи, които също са достъпни посредством интернет страниците на Агенцията по обществени поръчки и Сметната палата.

Поддържане на Регистъра на обществените поръчки /РОП/

Една от основните функции на агенцията в помощ на субектите на обществени поръчки, контролните органи и на всички заинтересовани лица е поддържането на електронна база данни, съдържаща пълната информация за проведените процедури и сключените договори. Регистърът на обществените поръчки е основен инструмент за гарантиране спазването на принципите за публичност и прозрачност в областта на обществените поръчки, които осигуряват условията за лоялна и честна конкуренция. Достъпът до него е безплатен и се осъществява посредством Интернет страницата на агенцията. Регистърът използва различни образци на документи в зависимост от нормативния акт, по който се възлага обществената поръчка и нейната стойност. За тяхното попълване е разработен специализиран софтуерен продукт "Редактор на форми".

За упълномощените потребители на РОП, които използват електронен подпис, агенцията осигурява два механизма за автоматично вписване на документи:

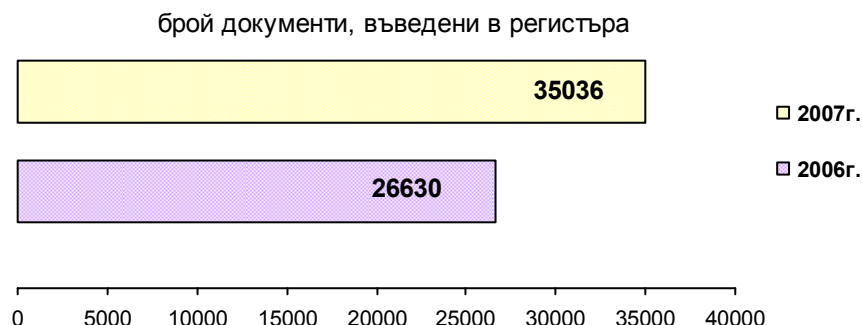
- чрез попълване на on-line образци в интернет страницата на АОП;
- чрез използване на "Редактора на форми", който дава възможност за автоматично въвеждане на документи в базата данни на регистъра.

При тази форма на комуникация възложителите изпращат подлежащата на публикуване информация само в електронен вид, без подаване на хартиен носител. Отпада и задължението за изпращане на обявленията в Държавен вестник, тъй като електронната система автоматично изпълнява тази кореспонденция.

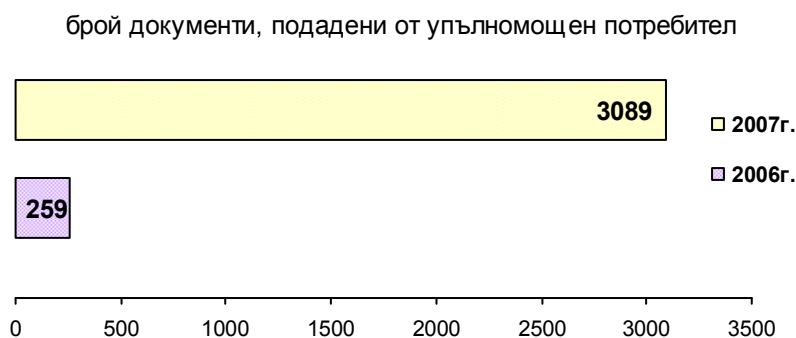
Регистърът е източник на статистически данни и за мониторинг на провежданите обществените поръчки. Той е основно средство за информиране на потенциалните кандидати и участници в процедурите.

Регистърът е и средство за реализиране на контрол в две направления. На първо място, чрез електронния вариант на образците са въведени правила за автоматичната проверка на въвежданата информация. По този начин документите се валидират, след като са изпълнени специфичните изисквания на нормативните актове в областта на обществените поръчки. На второ място, регистърът се ползва все по-широко от органите за контрол по ЗОП, за които е източник на данни за обявените и подлежащи на проверка процедури и договори.

И през отчетната година РОП се поддържа в добро техническо състояние, така че във всеки момент информацията от него да е на разположение на стотици хиляди потребители. Той е изграден с една от най-мощните системи за управление на бази от данни – Oracle 10g и специализиран софтуер за клъстерна работа на сървърите.



През 2007 г. в регистъра са въведени над 35 000 документа - с около 25% повече от информацията, въведена през предходната година.



До края на 2007 г. в него са регистрирани 142 упълномощени потребители с електронен подпис. През отчетния период те са изпратили общо 3089 документа, представляващи около 9% от общото количество документи, въведени в регистъра. За сравнение, през 2006 г., 42 упълномощени потребители са подали 259 документа.

Към края на 2007 г. в регистъра се съдържат данни за над 9000 изпълнители по договори за обществени поръчки.

Продължават усилията на агенцията за усъвършенстване на регистъра. Той дава възможност за търсене по широк набор от критерии. Данните показват, че в него са регистрирани 3954 шаблона за търсене и са подадени 2691 заявки за електронен абонамент, които се изпълняват ежедневно.

През изминалата 2007 г. е подписан договор за доставка на техническо оборудване и софтуер във връзка с изпълнение на Туининг проект по програма ФАР BG 2005/017-353.08.08. Изпълнението на този договор ще допринесе за по-нататъшно развитие на Регистъра. В тази връзка в АОП е изградено ново сървърно помещение.

Продължава работата по реализирането на проект за електронно възлагане на обществени поръчки, който ще позволи публикуването на документации за участие

в процедури за възлагане на обществени поръчки чрез интернет страницата на агенцията.

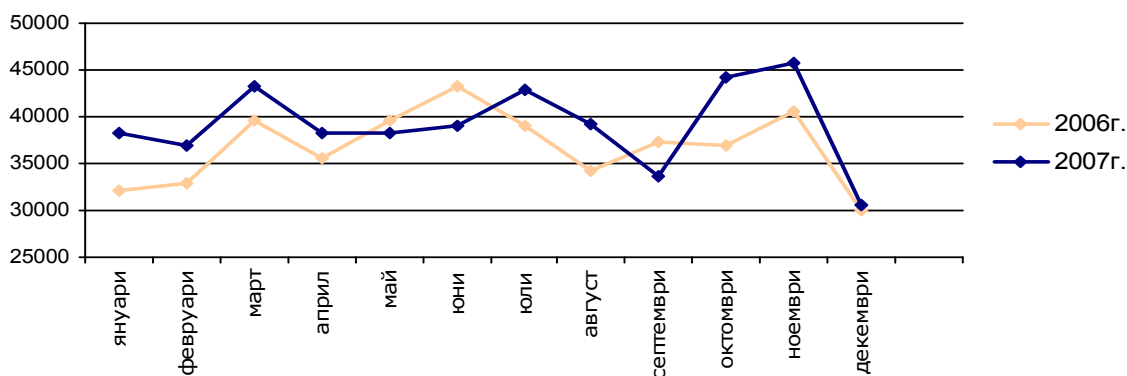
Поддържане на интернет страницата на Агенцията по обществени поръчки

Регистърът, независимо от важността си, е част от една по-всеобхватна система за информираност на лицата, по отношение на обществените поръчки. Тяхното комплексно информационно обслужване се осъществява посредством интернет страницата на агенцията www.aop.bg.

Електронната страница на АОП съдържа изчерпателна информация по отношение на всички въпроси, които биха възникнали у възложителите, кандидатите, участниците и изпълнителите на обществените поръчки, както и полезни препратки към други ресурси. Посредством нея може да се достигне до Регистъра на обществените поръчки и безплатно да бъде получен програмният продукт "Редактор на форми". Заинтересованите лица могат да се запознаят с практиката на органите по обжалване, с методически указания от особена важност, с Наръчника по обществени поръчки, с различни списъци, статистически данни за процедурите и протоколи от съгласувателни процедури между Агенцията по обществени поръчки, Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция. На нея са публикувани дежурните телефони, чрез които се поддържа горещата линия за помощ, а също и цялата нормативна уредба в областта на обществените поръчки.

Страницата се обновява ежедневно. През годината са публикувани 483 решения и определения на КЗК и ВАС, посредством които лицата могат да добият пълна представа за практиката по обжалване на процедурите. На страницата могат да бъдат намерени и 15 решения от друга съдебна практика. По този начин се създават предпоставки за своевременно коригиране на пропуски и нарушения, които биха довели до последващо обжалване на процедурите. През 2007 г. са публикувани и 9 методически указания.

Предвид изложеното, нарастващият интерес към страницата е обясним, а той може да се определи като впечатляващ. През 2007 г. са регистрирани над 470 000 посещения² - 7% повече от предходната - нарастване, което е очаквано от АОП и представлява около 30 000 посещения повече, изразено в абсолютна стойност.



² като се има предвид, че при броенето не се взема под внимание всеки достъп до страницата а само един, когато страницата е посетена няколко пъти за един ден от един потребител

Реализиране на проект "Деловодна система, интегрирането ѝ с РОП и Виртуално деловодство"

През 2007 г., с финансовата подкрепа на Американската агенция за международно развитие (ААМР), е реализиран проект "Деловодна система, интегрирането ѝ с РОП и виртуално деловодство".

Въвеждането на новата деловодна система, отговаряща на съвременните изисквания, улесни в значителна степен работата на потребителите. Тя е интернет базирана и достъпът до информацията в нея е персонализиран (всеки потребител вижда само документите, които имат отношение към неговата работа). Изградената връзка между деловодната система и РОП автоматизира регистрирането и обработката на документите, изпратени от упълномощените потребители.

Последният етап на този проект - модулът "Виртуално деловодство", осигурява връзка с Агенцията по обществени поръчки по електронен път. Чрез него организации и граждани могат да подават електронно подписани документи, да проследяват процеса на тяхната регистрация, движение и статус.

Въвеждане на нови информационни и комуникационни технологии

Предвид факта, че АОП работи с огромен обем от информация и реализира изключително динамичен обмен на данни, е от съществено значение тя да разполага с надеждни техника и програмни решения. В тази връзка през годината бе извършен одит на информационните ѝ системи и комуникационна инфраструктура. Тяхното развитие се планира в съответствие с дадените при одита препоръки.

Заедно с посоченото, продължава работата по проекта "Електронен подател" /e-sender/. Реализирането на инициативата ще позволи на АОП да препраща подлежащите на оповестяване документи в Службата за публикации на Официален вестник на ЕС в Люксембург. Това в значителна степен ще облекчи работата на потребителите. След триетапен процес на тестване от страна на Службата за публикации, се очаква агенцията да е в състояние да предоставя тази услуга на всички възложители, които имат регистрирани упълномощени потребители.

Изпълнение на Туининг проект "По-нататъшно подобряване на системата на обществени поръчки в България"

През годината продължи успешното реализиране на съвместния проект на Агенцията по обществени поръчки с партньорите от Италия и Полша. Заедно с посочените по-горе обучителни мероприятия, като част от изпълнението на проекта, са подготвени 9 доклада и анализа, реализирани са и 77 мисии на експерти, с обща продължителност 143 дни.

СЪСТОЯНИЕ НА СИСТЕМАТА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ /МОНИТОРИНГ/

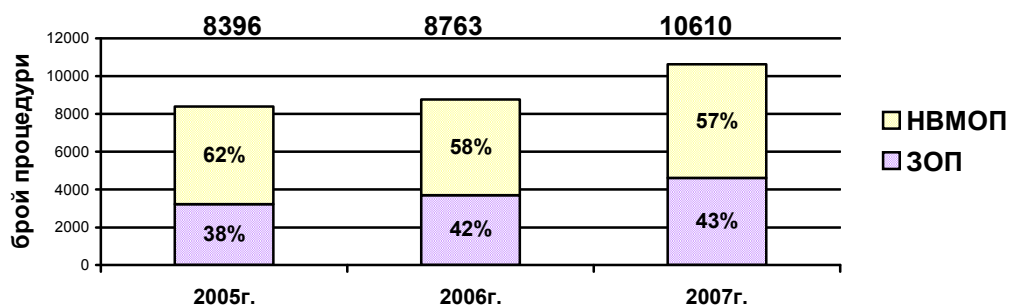
Пазар на обществените поръчки в България

Цялата дейност на агенцията, както и част от тази на органите за контрол и обжалване на процедурите за възлагане на обществени поръчки имат за цел да

осигурят ефективно и законосъобразно разходване на бюджетните средства и на тези, ангажирани в дейности с обществено значение. Ето защо, от важно значение е да се познават характеристиките и обема на този пазар, както и данните описващи го като специфична част от общия европейски пазар.

Очакваното динамично нарастване в броя и стойността на обявяваните обществени поръчки се сбъдна през 2007 г. Благодарение на обективността на прогнозата, АОП бе подготвена да посрещне оживлението на пазара, като му осигури необходимото информационно и правно обслужване.

В доклада по-долу, се съдържат базови данни за някои от основните, наблюдавани от АОП показатели, които дават представа за мястото на обществените поръчки, като част от обществените отношения в страната.



Както може да се види от горната графика, общият брой на обявените обществени поръчки през 2007 г. възлиза на 10 610. За сравнение, процедурите обявени през 2006 г. са били общо 8763, а тези през 2005 г. - 8396. Това означава, че през отчетната година е регистрирано увеличение от 1847 процедури. Изразено в относителна стойност, това нарастване възлиза на 17.4%. Спрямо 2005 г., увеличението е с 20.9%. Очевидно е заключението, че през 2007 г., пазарът на обществените поръчки се е интензифицирал с около 1/5 спрямо 2006 г. За разлика от плавното нарастване, наблюдавано в периода 2005-2006 г., през изтеклата година броят на обявените процедури се увеличава с много по-съществени темпове. Оживлението е вторична последица от динамичното развитие на икономиката, което води до повишаване на бюджетните приходи, а от там и на обществените поръчки, посредством които се управляват разходите на тези средства.

На следващо място, отражение върху броя на процедурите оказва и стартирането на процеса, свързан с възлагане на обществени поръчки, които ще се финансират със средства от Структурните фондове на ЕС.

Сами по себе си тези данни дават представа за едно добро познаване на нормативната уредба в областта на обществените поръчки. Те са индикатор и за това, че бюджетните разходи и тези на търговските дружества - възложители са в голяма степен съобразени с условията, регламентиращи обществените поръчки в

Европа – едно положително и съществено заключение в първата година от членството на страната в Европейския съюз.

Очакванията на АОП са за продължаващо нарастване на броя на процедурите, като немалък дял в него ще имат именно тези, които са свързани с усвояване на средствата от еврофондовете.

В зависимост от нормативния акт, по който са обявени процедурите, може да се види, че 43% от тях са по ЗОП, а 57% по НВМОП. Макар и с по-нисък темп, продължава тенденцията процедурите по НВМОП да намаляват в относителен дял спрямо тези по ЗОП. Това е индикатор, че праговете стойности по НВМОП за страната вече са ниски, предвид единичната стойност на сделките и се нуждаят от актуализиране. Тъй като в момента ценовите равнища в България са все още значително по-ниски от средните стойности за Европейския съюз, очакваната тенденция е към увеличаване на стойността на единичните сделки.

Респективно на увеличения брой обявени процедури се отчита завишение и на броя и стойността на сключените договори.

Общ брой договори		валута	Стойност	
2006	2007		2006	2007
12 132	15 214	BGN	4 005 790 756	5 141 747 678
		EUR	18 427 943	221 355 620
		USD	8 365 101	7 323 266
		LVL	X	110 000
		CZK	2 456 938	X
		GBP	86 450	X

Данните от таблицата показват, че през 2007 г. са сключени общо 15 214 договора за възлагане на обществени поръчки. За сравнение, през 2006 г., техният брой е бил 12 132. Увеличението в този случай е с 3082 договора или 20 % в повече.

Видно от стойността на сключените договори, за изпълнението на обществените поръчки са предвидени общо 5 141 748 х. лв., над 221 млн. евро, над 7 млн. щатски долари и 110 х. латвийски лата. Ако за основа се вземе аналогичният показател за договорите сключени в лв. през предходната година - 4 005 790 х.лв.³ - може да се види, че общата стойност на сключените договори е нараснала с 1 135 958 х. лв. или с 22 %. Това от своя страна показва, че средната стойност на един договор /независимо от нормативния акт/ също е по-висока и възлиза на 338 000 лв. спрямо 330 000 лв. за 2006 г.

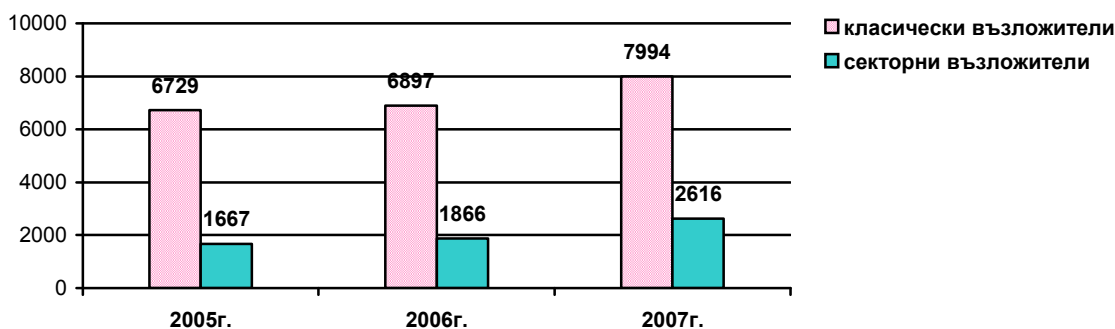
Разгледаните данни показват, че по всички основни показатели, характеризиращи обема на пазара на обществените поръчки, е регистрирано съществено увеличение. Освен, че това е индикатор за по-интензивната дейност на възложителите, то следва

³ При сравнителния анализ не е взет под внимание договорът за възлагане на строителството на АЕЦ Белене на стойност 7 817 961 025 лв., защото само неговата стойност е по-голяма от всички останали договори и включването му би изкривило данните за общите съотношения

да се възприема и като пряк икономически стимул, защото чрез обществените поръчки тези средства са се върнали в стопанския оборот, като са насочени към най-добрите икономически субекти – тези, които са успели да спечелят процедурите. Данните обаче трябва да бъдат тълкувани по-широко. Увеличените обеми на обществените поръчки и нарастващата стойност на договорите ги прави привлекателни за някои недобросъвестни възложители и участници. Това означава, че обществените поръчки без съмнение ще се явят една от областите, където усилията в борбата с корупцията трябва да се съсредоточат. Отчитайки тези прогнози, органите за контрол, както и правоохранителните органи, трябва да вземат мерки, за да приведат капацитета си в състояние, даващо им възможност да отговорят адекватно на опитите за недобросъвестно усвояване на средства, завоалирани като обществени поръчки.

Индикатор за активността на възложителите от гледна точка на вида им е разпределението на процедурите между така наречените класически и секторни възложители. Докато класическите възложители са всички онези, които в една или друга степен 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 др.

Графиката по-долу дава представа за разпределението на обществените поръчки обявени от тези две основни групи възложители.



Спрямо предходните години, през 2007 г. и двете групи са активизирали дейността си. За отчетния период /2007 г. спрямо 2006 г./ това увеличение е 14% при класическите възложители и 29% при секторните. За сравнение, през 2006 г. е отчетено завишение спрямо 2005 г. с 2% при класическите и 11% при секторните възложители.

Значителното нарастване в броя на обявените процедури от страна на секторните възложители трябва да се възприеме като положителен сигнал в две направления.

На първо място, това означава, че бизнесът, който се ръководи от строги съображения за постигане на най-добри икономически показатели, все по-дисциплинирано прилага нормативната уредба в областта на обществените поръчки.

На второ място и във връзка с горното, може да се направи заключение, че тази уредба постига основната си цел, а именно да осигури избор на най-ефективните решения и най-добрите изпълнители.

Нарастването при класическите възложители е индикатор за това, че бюджетът е ориентиран към по-крупни сделки и все по-голяма част от него се разходва след възлагане на обществени поръчки. За това увеличение принос има и нарастването на одобрените бюджетни кредити като обща сума.



Въпреки динамиката в процесите, пропорцията между броя процедури, обявени от секторни и публични възложители се запазва. Разпределението между тях е 75% на 25% в полза на класическите възложители, което е закономерно, предвид по-големия им брой.

Таблицата по-долу проследява най-големите български възложители на обществени поръчки.

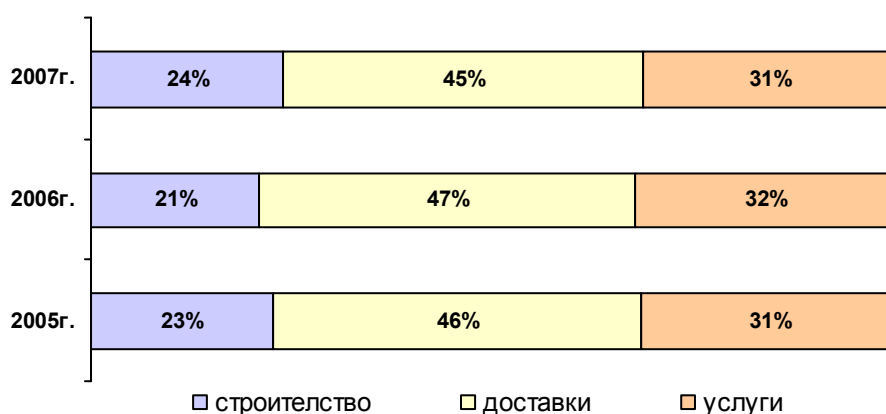
Възложител	Брой договори
"АЕЦ Козлодуй" ЕАД	246
Министерство на регионалното развитие и благоустройството	189
Столична община	184
Мини "Марица Изток" ЕАД – Раднево	181
Енел Марица Изток 3 АД	178
Национална компания "Железопътна инфраструктура"	171
"ЕВН България Електроразпределение" АД - Пловдив	169
Национална агенция за приходите /НАП/	161
Община Варна	150
ТЕЦ "Марица Изток" 2 ЕАД	140

Данните за броя на сключените договори на водещите възложители показват, че в тези големи структури практически всеки ден или веднъж на два дни се сключва договор за възлагане на обществена поръчка. Едновременното провеждане на множество процедури изисква от тези възложители да разполагат с много добре организирани вътрешни структури, квалифициран персонал и развити системи за планиране. Успешното провеждане на дейността им, от своя страна, е основание да считаме, че вече може да се говори за развита система на обществените поръчки. Тя обхваща не само органите, отговорни за прилагане на законодателството, контрола и обжалването, но включва и разработените у редица възложители системи, чрез които се постига на практика ефективност на възлагането. Както може да се види от таблицата, сред водещите възложители има както класически, така и секторни.

Според правния статут на възложителите, най-активни на пазара на обществените поръчки са общините, които са обявили общо 3326 процедури, следвани от министерствата и агенциите с 1691 процедури, лечебните заведения с 1227 бр. и публичноправните организации с 998 бр. В зависимост от този критерий не се наблюдават промени в разпределението спрямо предходните години. Челното място на общините се обяснява с факта, че те са най-многобройния тип възложители в страната.

Един от основните признаци, по които обществените поръчки се разделят е техният обект, според който те могат да бъдат за строителство, услуги или доставки. Всеки от посочените обекти има стойностен праг, обвързващ възложителите със задължението да провеждат процедура. Разпределението на процедурите въз основа на този признак дава представа и за структурата на потреблението от страна на възложителите.

Пропорциите в това потребление през последните три години са представени чрез следващата графика:



Както и през 2005 и 2006 г., водещ е броят на процедурите за доставки. През 2007 г. те съставляват 45% от всички обявени процедури, следвани от тези за услуги и накрая за строителство. По-малкия брой процедури за строителство по принцип се обяснява с факта, че този обект на обществени поръчки е обвързан с най-високия стойностен праг по закона, който е над 10 пъти по-голям от този за доставки и 20 пъти повече от този за услуги. Независимо от запазващия се вид на разпределението обаче, в пропорциите се наблюдава развитие. Процедурите за строителство, през отчетната година, бележат увеличение с 3% за сметка на намаление в тези за доставки и услуги. Това се случва след като през 2006 г. процедурите за строителство отбелязват спад от 2%. И в този случай, прогнозата на АОП е за нарастване на броя процедури насочени към инвестиции в активи с висока стойност въпреки, че към момента това увеличение все още не оказва съществено влияние върху общата пропорция на обявяваните процедури.

За да се добие яснота относно значимостта на обявените процедури, те следва да се разгледат от гледна точка на стойността на възложените договори, в зависимост от техния обект.

Обект на обществената поръчка	Стойност*
Строителство	2 628 387 081 лв.
Доставки	2 033 697 050 лв.
услуги	931 890 298 лв.

* Договорите в евро и щатски долари са преизчислени в лева по курса на БНБ към 31.12.2007г.

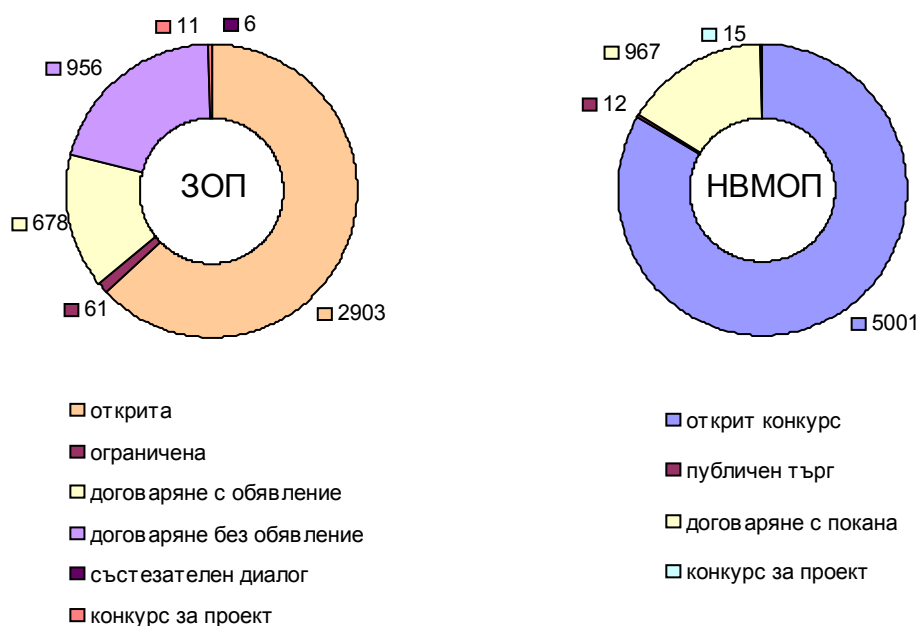
Тук вече става видимо значението на процедурите за строителство, възлагането на които е обвързано с осигуряването на 2 628 387 х.лв. На второ място са договорите за доставки с обща стойност 2 033 697 х.лв. На последно място са тези за услуги, на стойност 931 890 х.лв.

Тази гледна точка позволява да се проследи направлението на разходите и целевото предназначение на средствата, предвидени за усвояване чрез обществени поръчки. Видно е, че в най-висока степен бюджетните средства и тези на секторните възложители се влагат за придобиване и подобряване на състоянието на недвижими дълготрайни материални активи. Тази особеност трябва да се приеме за положителна черта, тъй като строителството по същността си е най-сложният обект на поръчка и при него е особено важно да бъде избран най-подготвения изпълнител. Освен това, характерът на вложенията показва, че средствата на данъкоплатците се влагат приоритетно в активи с продължителен срок на използване, чрез процедури завършващи с видим и проверим резултат.

Прогнозите тук са, не само за запазване на разглежданото съотношение, но с висока степен на вероятност може да се твърди, че то ще се задълбочи, предвид очакваното интензифициране на дейностите, свързани с усвояване на средства от Структурните фондове на ЕС. Тогава инвестирането в големи инфраструктурни проекти също ще даде своето отражение върху общия размер на средствата предвидени за възлагане на обществени поръчки.

Следващото съществено разпределение е според вида на нормативния акт и избраната процедура. Законът за обществените поръчки и Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки съдържат общо 11 вида процедури - 7 по ЗОП и 4 по НВМОП, които са в силна логическа връзка помежду си. Обединяващият принцип между тях е, че има процедури, които могат да бъдат избирани свободно и такива, които се провеждат само при наличие на изчерпателно посочени в нормативните актове предпоставки. Процедурите, чието прилагане е ограничено нормативно са тези, които съдържат елемент на договаряне, докато при свободните за избор процедури оценката на постъпилите предложения е базирана на предварително утвърдена методика, прилагана без промени спрямо всеки участник. Когато броят на свободните за избор процедури доминира, това е основание да се счита, че системата на обществените поръчки функционира в съответствие с принципите за публичност и прозрачност.

Графиките по-долу дават представа за начина по който възложителите са избирали възможните процедури при възлагането на обществени поръчки.



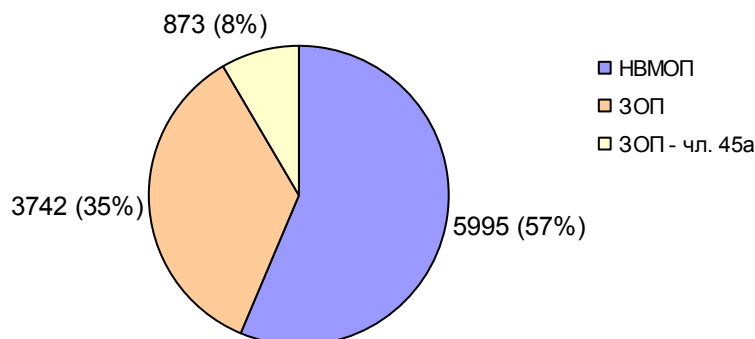
Структурата на процедурите, съгласно техния вид, показва ясно изразено разпределение с превес на откритата процедура по ЗОП, респ. на открития конкурс по НВМОП. Свободните за избор процедури заемат общо 75% от общия им брой. Радващо е, че на фона на увеличаващия се брой процедури, процентното съотношение между процедурите, които се избират свободно и тези на договаряне се променя в полза на първите. През 2006 г. такива се били 72.5% от всички обявени процедури, докато през 2007 г., те са с около 2.5% повече. Това означава, че се обявяват все повече процедури и все повече от тях са максимално прозрачни, публични и достъпни.

Когато се изследва подходът на възложителите, при определяне на вида процедура, следва да се има предвид фактът, че секторните възложители имат правната възможност да избират свободно освен открита и ограничена процедура по ЗОП, и договаряне с обявление. Последната процедура съдържа един напълно прозрачен и един не дотам прозрачен етап. Тя съчетава оперативност с относително висока степен на прозрачност, което е дало основание на законодателя да я предвиди като свободна за избор от секторните възложители. Ако и тези процедури се прибавят към свободните за избор, то общият им процент ще възлезе на 82 % - един наистина висок резултат⁴.

Показател, характеризиращ значението на обявените в страната обществени поръчки за общия европейски пазар, са така наречените процедури над праговете по чл. 45а ЗОП - онези, които предвид своята стойност, следва да се обявяват чрез

⁴ При формирането на показателя са калкулирани и договарянията с обявления на класическите възложители.

Официален вестник на Европейския съюз. През първата година на членството на страната ни, българските възложители са обявили общо 873 такива процедури на европейския пазар, по които са сключени 2064 договора на стойност 1 450 570 782 лв., 126 816 086 евро и 1 438 183 щатски долара.



Видно от горната графика, обявените в ЕС обществени поръчки съставляват около 8% от всички процедури. Те са приблизително 20% от процедурите, обявени по ЗОП, а за тяхното изпълнение ще бъдат изразходвани около 30% от средствата, формиращи общата стойност на договорите. Посочените данни илюстрират важността на тези процедури за системата на обществените поръчки в страната. Поради тази причина, те са обект на специализиран предварителен/превантивен контрол от страна на Агенцията по обществени поръчки чрез въведената функция на наблюдатели. Тъй като болшинството от проектите, които ще се реализират със средства от Структурните фондове на ЕС ще бъдат реализирани именно след такива процедури, правилната политика налага да продължи развитието и на тази форма на контрол.

Контрол върху процедурите за възлагане на обществени поръчки

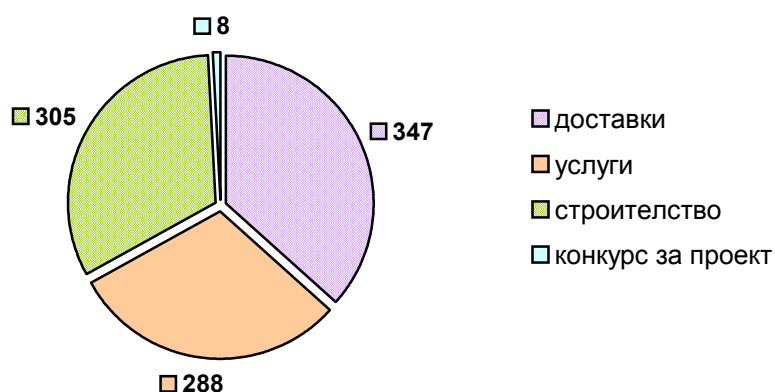
Като се изключи системата за предварителен контрол чрез наблюдатели, посочена по-горе, последващият контрол върху процедурите за възлагане на обществени поръчки и техният резултат е поверен на два независими органа. Това са Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция.

Разликата между тях е в подчинеността им, обхвата и функциите. В този смисъл, най-висока степен на независимост се постига при одитите на Сметната палата, която е подчинена на Народното събрание. Нейният обхват обаче е ограничен до класическите възложители. Органът със санкционни правомощия в областта на обществените поръчки е Агенцията за държавна финансова инспекция /респ. министърът на финансите/. В обхвата на тази агенция попадат както публичните, така и секторните възложители.

В утвърдения дух на сътрудничество и в съответствие с разпоредбите на закона, СП и АДФИ регулярно изпращат на АОП данни за осъществения от тях контрол. Данните дават информация за степента на дисциплинираност на възложителите при възлагане на обществени поръчки.

За 2007 г. в АОП са постъпили общо 263 доклада за извършени инспекции и одити. Тяхната обработка и анализ показват, че са проверени общо 1397 процедури /13% от общия брой обявени процедури през 2007 г./, като при 948 или 68% от тях са установени нарушения⁵. Големият относителен дял на процедурите с нарушения не следва да се приема като индикация за висока степен на незаконосъобразност, тъй като АДФИ работи по сигнали, т.е. тя насочва контролните си усилия изключително към процедури, за които вече има информация за потенциално нарушение. Стойността на договорите по тези процедури е 495 269 х. лв. или 9.6% спрямо общата стойност на договорите, сключени през 2007 г. Този обхват дава увереност да се твърди, че една представителна част от процедурите са били обект на контрол през изтеклата година и това са най-вече процедурите, по които са подадени сигнали за допуснати нередности.

На следващата схема, проверените от контролните органи процедури, при които са установени нарушения, са представени в зависимост от техния обект.



Като положителен факт може да се приеме резултата, че строителството, което формира водещата стойност при възлагането, не е с най-висок дял по отношение на нарушенията.

Най-същественото нарушение в областта на обществените поръчки е непровеждането на процедура при наличие на основания за това. То е от голямо значение, защото индикира абсолютно заобикаляне на нормативната уредба. Този показател се следи и от Европейската комисия. Данните за осъществения контрол в България показват, че това най-тежко нарушение в областта на обществените поръчки е регистрирано в 220 случая, при които е следвало да се приложи реда за възлагане по НВМОП. Съотнесена към общия брой проведени процедури през годината, тази стойност показва, че нарушението обхваща около 2% от тях. Това е много нисък показател на фона на средните стойности отчитани в Европейския съюз. Освен това той засяга само процедури под стойностните прагове, визирани в двете основни европейски директиви. Налага се изводът, че ако България не бе приела много по-рестриктивни прагови стойности, това нарушение въобще нямаше да съществува. Фактът, че нарушението е допуснато изключително при стойности

⁵ В една процедура може да бъде установено повече от едно нарушение

изискващи прилагането на НВМОП показва, че болшинството от случаите касаят непознаване на нормативната уредба, а не умисъл.

На следващо място, внимание заслужава изследването базирано върху етапа, на който са извършени нарушенията.

Етап от процедурата	ЗОП	НВМОП
Подготовка на процедурата	119	522
Работа на комисията	57	94
Сключване на договора	214	307

Тази гледна точка показва, че докато при прилагане на ЗОП нарушения се допускат най-вече на етапа на сключване на договора, при процедурите по НВМОП това се случва най-често на етапа на подготовка на процедурата, когато се изработва документацията.

Изводът от това наблюдение е, че при малките възложители, възлагащи предимно по НВМОП няма изграден административен капацитет и те често не разполагат със специалисти, които са в състояние да подготвят една процедура, в съответствие с изискванията на ЗОП и НВМОП.

Фактът, че болшинството от нарушенията по ЗОП са констатирани на етапа на сключване на договора, би следвало да даде сигнал за засилване на контрола. Това означава, че една добре подготвена и проведена процедура се опорочава в нейния заключителен етап, при което се променят предварително обявените параметри.

На последно място, при анализа на контрола следва да се обърне внимание върху това, кои са най-често нарушаваните разпоредби от нормативните актове.

По ЗОП	По НВМОП
непълнота на документацията /чл.28, ал. 1 и 2/ - 20 бр.	решението за провеждане на процедура /чл.5/ – 203 бр.
неспазването на различни срокове /чл.64/ - 56 бр.	при сключването на договори /чл.32/ – 86 бр.
неизискването на обосновка за твърде ниски цени - /чл.70/ – 20 бр.	неизпращане на информация за сключените договори /чл.34, ал.1/ - 139 бр.

Както може да се види от горната таблица, най-честата причина за нарушения по ЗОП, в зависимост от нарушената разпоредба, е неспазването на различни срокове, неизискването на обосновка от участници, предлагащи твърде ниски цени и непълнота и неточности в документацията.

При НВМОП най-често се допускат нарушения на етапа на решението за провеждане на процедура. На следващо място е неизпращане на информация за сключените договори до АОП и на трето място са допускани слабости при сключването на

договори с участници, които не са изпълнили задълженията си да докажат липсата на обстоятелства, които са пречка за допускането им до процедура.

Структурата на нарушените разпоредби показва, че в преобладаваща част от случаите става въпрос за различни технически слабости, недоглеждане и формални пропуски.

Прави впечатление фактът, че не са често срещани грубите нарушения, свързани с умишлено нарушаване на принципите за свободна и лоялна конкуренция, равнопоставеност и недопускане на дискриминация, посредством които се цели насочване към определен изпълнител и манипулиране на процедурите – нарушения, които се считат за тежки.

В заключение, въпреки утвърденото разбиране, че процедурите за възлагане на обществени поръчки се манипулират широко, данните от контролната дейност показват, че най-често възложителите допускат основно технически грешки. Разбира се не бива да се твърди, че обществените поръчки не са обект на интерес от лица с недобросъвестни намерения, както от страна на възложители, така и на изпълнители. Обективността обаче, налага да се признае, че преобладаващата част от процедурите не носят белезите на умишлено заобикаляне на закона.

Обжалване на обществените поръчки

Органът, отговорен за обжалването на процедурите в България, е Комисията за защита на конкуренцията, а нейните решения и определения могат да се обжалват пред втора и последна инстанция - Върховният административен съд.

Видно от подадените от КЗК данни за обжалваните през 2007г. процедури⁶, най-често са обжалвани открити процедури по ЗОП – 251 бр. и открит конкурс по НВМОП – 146 бр. Обжалвани са и 9 случая на непровеждане на процедура при наличие на основания за това.

Най-честите основания, на които са обжалвани процедури са посочени в следващата таблица:

По ЗОП	По НВМОП
решение за класиране на участниците - чл.73, ал.1	решение за класиране на участниците - чл.42, ал.1
решение за откриване на процедура - чл.25, ал.1	решение за откриване на процедура - чл.5, ал.1
решение за кандидатите, които ще бъдат поканени в процедура на договаряне с обявление - чл. 88, ал. 8	решение за прекратяване на процедура - чл.24, ал.1

Данните дават представа за характера на действията и бездействията на възложителите, които са обект на реакция от страна на лица, чиито интереси са засегнати.

⁶ Общ брой обжалвани процедури по ЗОП – 363, по НВМОП – 154. По една процедура може да има повече от една жалба.

Най-често мотив за обжалване при процедурите по ЗОП, е решението за класиране на участниците. На второ място са действията и бездействията на етапа на решението за откриване, а на трето тези свързани с провеждането на договаряне при процедурите на договаряне с обявление.

При НВМОП основните мотиви са свързани отново с решението, с което се оповестява класирането, след което са действията и бездействията на етапа на решението за откриване на процедурата и на трето място, поведението на възложителите при прекратяване на процедурите.

Предвидената в ЗОП временна мярка "спиране на процедурата" е наложена от КЗК в 35 случая, което води до извода, че този инструмент не е широко прилаган през 2007 г.

Данните от решенията на комисията за резултатите от обжалването показват, че решение в полза на обжалващите е взето в 220 случая. Съотнесени към общия брой процедури, тези решения показват, че ефективно обжалвани са около 2% от процедурите.

Като особено показателен следва да се приема фактът, че през първата година на членство в ЕС, процедури за възлагане на обществени поръчки, обявени от български възложители, не са обжалвани пред Съда на Европейските общности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Прегледът на дейността на агенцията и на състоянието на системата на обществените поръчки като цяло, дава възможност да се направят следните изводи:

- През първата година от членството на страната ни в Европейския съюз, Агенцията по обществени поръчки успешно приема предизвикателството да поддържа системата на обществените поръчки в състояние, съответстващо на европейските директиви, правила и практики. Заедно с това, агенцията е изправена пред трудности, във връзка с опазването на административния си капацитет. Въпреки тези трудности обаче, всички задачи са изпълнени и АОП успешно е преминала периода на адаптация. От институция, отговорна за въвеждането на европейски правила в България, тя се превръща в ефективен регулаторен орган и източник на идеи и решения за развитие на системата на обществените поръчки в България – роля, която е потвърдена и от европейските й партньори.

- Развитието на системата на обществените поръчки се характеризира със значително покачване на всички количествени показатели, които дават представа за състоянието ѝ. Броят на процедурите и на вляганите в обществени поръчки средства нараства с около 20%, като очакванията са, тази тенденция да се задълбочи. Всичко това поставя сериозни изисквания пред електронните системи, чрез които се осигурява провеждането на принципите за публичност и прозрачност и административния капацитет на органите отговорни за методологията, контрола и обжалването на процедурите.

- Големите възложители в страната, вече разполагат с добре организирани структури от служители, работещи в областта на обществените поръчки, позволяващи им едновременно да управляват възлагателния процес по множество процедури. Тези лица ще се нуждаят от сериозна методическа подкрепа, обучения и консултации, за да се осигури нужното ниво на законосъобразност, като се има предвид, че същите финансират обществените поръчки със значими по обем капитали.

- Системите за контрол и обжалване на обществените поръчки функционират успешно, въпреки че темповете на развитие на пазара също ги изправят пред предизвикателството да отговорят адекватно на протичащите динамични процеси. Данните за допуснатите нарушения показват, че системата е управляема. Посредством предвидените административнонаказателни разпоредби и ред за обжалване се постига добро ниво на дисциплинираност на възложителите. Голяма част от процедурите, за които има съмнения, че са опорочени, биват връщани на етапа на последното законосъобразно решение своевременно или пък са последвани от реализиране на санкциониращо производство.

Въз основа на направените изводи и наблюдението върху динамиката на процесите, характеризиращи пазара на обществените поръчки, могат да се формулират няколко основни очаквания и препоръки за развитие през следващия период:

- Предвид очакваните данни за растеж на брутния вътрешен продукт и реалното стартиране на процеса по усвояване на средствата от Структурните фондове, пазарът на обществените поръчки ще търпи развитие. Това развитие ще е в логическа връзка с динамиката на финансово-стопанския оборот и обемите на постъпващите средства от Европейските фондове. Във връзка с посоченото, отговорните институции трябва да планират мероприятия и следва да се обърне съществено внимание върху укрепването на административния им капацитет. Едно от основните очаквания е, че към АОП ще се насочат редица искания за оказване на методическа подкрепа във връзка с реализирането на проекти, финансирани със средства на Европейския съюз. От съществено значение е агенцията да отговори на тези изисквания, тъй като в тези случаи е необходимо да се гарантира максимална степен на законосъобразност при усвояване на финансовия ресурс.

- В зависимост от растящата средна стойност на договорите и променените икономически условия в страната, се поражда необходимост от промени в праговите стойности по НВМОП, както и актуализиране на някои текстове в ЗОП.

- Ще расте необходимостта от методическа подкрепа за нови, навлизащи в страната дейности, които имат отношение към обществените поръчки, например реализирането на проекти за публично-частно партньорство. В тази връзка, АОП ще кандидатства като институционален бенефициент по подприоритет 1.4. "Администрацията – партньор на бизнеса", на Оперативна програма Административен капацитет.

- Налице са сериозни постижения в областта на сътрудничеството с органите за контрол и обжалване по закона, което обаче се нуждае от по-нататъшно задълбочаване, предвид необходимостта от формулиране на обща политика във все по-широки граници.

В заключение може да се направи обобщението, че АОП е развиваща се, ориентирана към протичащите процеси организация, стремяща се да отговори адекватно на предизвикателствата, пред които се изправя. Тя успешно изпълнява функциите и задачите си, а работата ѝ е от съществено значение за правилното функциониране на системата на обществените поръчки в България. АОП е надежден и търсен партньор от страна на възложителите и бизнеса. Агенцията също така има потенциал за бъдещо развитие и вложенията в тази насока ще бъдат от съществена полза за развитие на системата на обществените поръчки като цяло.

Настоящият доклад е изготвен на основание чл.19, ал.2 т.12 от Закона за обществените поръчки.

ИЗПЪЛНИТЕЛЕН ДИРЕКТОР:

МИГЛЕНА ПАВЛОВА