

ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 14.10.2025

SWD (2025) 333 окончателна версия

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА

на директивите на ЕС в областта на обществените поръчки

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Оценка на Директива 2014/23/ЕС относно концесиите, Директива 2014/24/ЕС относно обществените поръчки и Директива 2014/25/ЕС относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги
{SWD(2025) 332 окончателна версия}

Публичните органи в ЕС изразходват около 15% от БВП годишно за обществени поръчки в ключови сектори като енергетика, транспорт и предоставянето на здравни и образователни услуги. Правилата на ЕС относно възлагането на доставки, услуги и строителство обхващат до една четвърт от тези разходи, като средната им годишна стойност достига 616 млрд. евро, което се равнява на три пъти годишния бюджет на ЕС. Тези правила са от съществено значение за ефективното инвестиране на публични средства в изпълнението на политиките и в интерес на европейските граждани, както и за предотвратяване на корупция и антиконкурентни практики.

Именно затова председателят на Европейската комисия Урсула фон дер Лайен обяви преразглеждане на правилата на ЕС за обществените поръчки, като подчерта стратегическото им значение и обяви въвеждането на критерии „Произведено в Европа“ в определени стратегически сектори. Изпълнителният заместник-председател Стефан Сежурне изтъкна огромния потенциал на обществените поръчки като част от европейската инвестиционна стратегия за укрепване на конкурентоспособността, устойчивостта и икономическата сигурност на ЕС.

ЦЕЛ И МЕТОДОЛОГИЯ

Настоящата оценка цели да оцени ефектите от директивите за обществените поръчки от 2014 г. за периода 2016-2024 г.¹ За някои елементи времевият обхват е разширен, за да се проследят дългосрочни тенденции за сравнение, или е съкратен поради ограничена наличност на данни.

¹ Оценката обхваща Директива 2014/24/ЕС за обществените поръчки [„Класическа“], Директива 2014/23/ЕС за възлагането на договори за концесия [„Концесии“]; и Директива 2014/25/ЕС относно възлагането на поръчки от възложители в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги [„Секторна“] — наричани по-долу съвместно „директивите“ или „директивите от 2014 г.“

Количественият анализ използва данни от TED (Електронен ежедневник за поръчките, онлайн версията на Приложение S към Официален вестник на ЕС), които обхващат предимно поръчки над стойностните прагове на ЕС, както и информация от няколко национални бази данни за обществени поръчки (в зависимост от достъпността) и данни от други трети страни (напр. данни относно корпоративната собственост, за да допълнят оценката за участието на малките и средните предприятия (МСП) в обществените поръчки). Освен това, Европейската комисия възложи серия проучвания в подкрепа на оценката. Мненията на заинтересованите страни бяха събрани чрез открита публична консултация (ОПК), становища по поканата за представяне на доказателства, както и чрез целеви консултации и проучвания (включително проучване, насочено към държавите членки, относно инфраструктурата за електронни обществени поръчки).

Надеждността на направените заключения е оценена като задоволителна; въпреки че някои ограничения са признати и в обсъдени в оценката.

ЕФЕКТИВНОСТ

Обхват

Директивите имаха за цел да осигурят по-голяма правна сигурност и яснота за възлагащите органи и икономическите оператори по отношение на субектите и предметния обхват, които попадат в приложното поле на правилата на ЕС за обществените поръчки. Резултатите от оценката показват, че тази цел не е била постигната.

По отношение на обхвата на участниците, директивите кодифицират съществуващата съдебна практика и въвеждат нови опростени определения за възлагащи органи и възложители. Въпреки тези усилия, възлагащите органи и заинтересованите страни съобщават за чести затруднения при тълкуването на новите разпоредби, свързани с договорите между субекти в публичния сектор, основанията за изключване, използването на капацитета на други субекти и необичайно ниските оферти, както и затруднения при определянето на приложимия правен инструмент и изясняването на основни понятия като „договор за обществена поръчка“, „орган на централната власт“ и „публичноправна организация“. Освен това, липсва яснота относно достъпа на икономически оператори, стоки и услуги от трети държави, които нямат гарантиран достъп до пазара на обществените поръчки на Съюза.

По отношение на предметния обхват, взаимодействието между класическата директива, секторната и тази за концесиите поражда предизвикателства при тълкуването. За секторните поръчки изясняването на системата за приложимостта на режима проработи в съответствие с първоначалния замисъл, въпреки че има възможност за допълнително изясняване. Що се отнася до концесиите, въвеждането на нов правен инструмент увеличи правната сигурност, въпреки че избраните определения доведоха до значителен брой съдебни решения по този въпрос.

Процедури

Директивите от 2014 г. бяха насочени към опростяване и повишаване на гъвкавостта на процедурите за обществени поръчки с цел намаляване на административната тежест при възлагане над праговете на ЕС. Въпреки това, директивите постигнаха тези цели само частично.

Гъвкавостта на процедурите се изрази в предоставената на възлагащите органи възможност да избират между шест процедури и две техники за възлагане, за да ги адаптират към техните различни покупателни потребности, като същевременно се гарантира прозрачна система и конкурентен пазар на обществени поръчки. Въпреки това, възможността за избор не доведе до по-голяма гъвкавост на практика, тъй като няколко от въведените процедури бяха използвани в много малка степен. Откритите процедури бяха използвани в по-голямата част от процедурите за възлагане на обществени поръчки: техният дял се увеличи от 73% преди приемането на директивите (2006-2010 г.) до 82% за периода 2017-2024 г., най-вече за сметка на ограничените процедури, чийто дял спадна от 11% на 2% за същия период, главно в секторите на комуналните услуги. Прилагането на процедура на договаряне без предварително обявление намаля от 7% (2006-2010 г.) на около 5% (2017-2024 г.), докато използването на рамкови споразумения и динамични системи за покупки нарасна. Заинтересованите страни често отбелязват, че системата все още не допуска възможността да се използват преговори извън ограничени обстоятелства или за адаптиране към непредвидени ситуации.

По отношение на опростяването, директивите целяха намаляване на административната тежест, ускоряване на процедурите за възлагане на обществени поръчки и осигуряване на правна яснота относно възможностите за изменение на договорите за обществени поръчки. В обобщение, заинтересованите страни считат, че целите относно опростяването на реформата от 2014 г. не са изцяло постигнати: 54,1% (от 364 отговора) от участниците в откритата обществена консултация смятат, че директивите не са довели до по-опростени правила, а 69% от местните и регионалните органи съобщават за нарастване на сложността поради прекомерно национално регулиране (т.нар. „gold-plating“), т.е. добавяне на регулаторни изисквания от самите държави членки при транспонирането на директивите на ЕС.

Що се отнася до продължителността на процедурите, продължителността на подготвителния етап (повлияна от задълженията, свързани с документи и препратки), както и оценителният етап се увеличиха. Средната продължителност от крайния срок за подаване на оферти до възлагането, без да се отчитат евентуални производства по обжалване, е нараснала от 58 дни средно (2006–2010 г.) до 62 дни (2017–2024 г.).

По отношение на дигиталните обществени поръчки, резултатите са смесени. Внедряването на дигитални инструменти за възлагане се оценява положително от много заинтересовани страни, като 42% от участниците в откритата обществена консултация смятат, че това намалява тежестта, а 38% заявяват, че това прави процеса по-бърз. Въпреки това, някои от въведените инструменти, по-специално Единният европейски документ за обществени поръчки (ЕЕДОП), не са постигнали желаните цели. Въпреки че интеграцията на системите напредва, тя остава неравномерна, като само 18 държави членки са интегрирали

РЕЗЮМЕ

на Оценката на директивите на ЕС в областта на обществените поръчки

дигиталните си системи за възлагане с други публични системи. Това често принуждава икономическите оператори да подават повторно документи, изисквани в хода на процедурата, което води до допълнителна административна тежест.

Достъп до пазара

Директивите от 2014 г. постигат ограничен успех в поддържането на конкуренцията на пазарите на обществените поръчки в ЕС. Те бяха предназначени да улеснят безпрепятственото трансгранично участие на компании от други държави, да гарантират справедлива и открита конкуренция и да установят равни условия за всички икономически оператори, включително МСП.

По отношение на конкуренцията, след влизането в сила на директивите броят на обявленията за обществени поръчки, публикувани в TED, се увеличи с почти 70%, а реалната стойност на поръчките над стойностните прагове на ЕС нарасна повече от два пъти. Това сочи по-добра достъпност до възможностите за възлагане на обществени поръчки. Индикаторите за концентрация показват, че в сравнение с други пазари, ЕС-27 и повечето големи възлагачи органи разполагат с разнообразна база от доставчици. Средният брой подадени оферти намаля от 5,4 през 2006–2010 г. до 3,4 през 2017–2024 г. Въпреки това, с нарастването на стойността на поръчките броят на получените оферти също расте: при договори на стойност над 20 млн. евро, които представляват 62,1% от общата стойност на обществените поръчки, средният брой оферти достига 9,2. Делът на процедурите с един участник се увеличи, докато делът на директните възлагания (процедурите на договаряне без предварително обявление) остана относително стабилен — намаление с 0,4% до средноевропейско равнище от 3,44%.

Директивите от 2014 г. и съпътстващите мерки (напр. насоки, центрове за помощ) ефективно подобриха достъпа на МСП до пазарите на обществените поръчки. МСП печелят 71% от договорите, публикувани в TED през периода 2017–2024 г. (55% по стойност), спрямо 64% (47% по стойност) преди реформата от 2014 г. Като се отчита, че МСП генерират 49% от оборота на дружествата в ЕС, участието им е като цяло положително, особено при поръчки на ниска стойност и поръчки с обособени позиции.

В заключение, що се отнася до трансграничното участие, оценката очертава смесена картина. Само около 4% от общата стойност на възложените поръчки и 2% от броя на договорите са възложени пряко на компании, установени в други държави членки или в трети държави (със значителни различия между държавите членки). В същото време, непрякото трансгранично възлагане обхваща приблизително 20% от всички обществени поръчки (от които около 80% са в рамките на ЕС, а 20% – извън него). Това говори за по-висока степен на трансгранична интеграция, обусловена от интегрирани вериги на добавена стойност и корпоративни структури. Остават опасения относно значителното участие на компании от трети държави, особено в определени стратегически сектори, тъй като на предприятията от ЕС не винаги е осигурен реципрочен достъп до пазарите на обществените поръчки в тези трети държави.

Стратегически цели

Реформата в областта на обществените поръчки от 2014 г. имаше за цел да насърчи включването на екологични, иновационни и социални аспекти при възлагането, превръщайки обществените поръчки в инструмент за изпълнение на по-широките политики на ЕС. В този контекст, оценката отчита нееднозначни резултати.

Въпреки че делът на възлаганията въз основа на икономически най-изгодната оферта е намалял от 70% през 2006-2010 г. до 63% през 2017-2024 г., това намаление се дължи основно на промени в структурата на процедурите, а не на съществена промяна в прилагането на критериите за възлагане. С оглед на това, използването на неценови критерии остава относително стабилно през годините и започва да нараства след най-ниската си точка през 2017 г. При договори с по-висока стойност такива критерии се прилагат по-често.

В рамките на ОПК, макар възлагащите органи да са склонни да вярват, че директивите стимулират екологичните (56%) и социално отговорните (55%) поръчки, както и иновативните (45%), икономическите оператори са по-скептични. Само около една трета признават за повишени усилия в областта на екологичните стандарти, а още по-малко виждат някакво въздействие върху иновациите.

Степента на възлагане на екологични обществени поръчки от възлагащите органи варира между държавите членки, като средно 25% от договорите включват екологични критерии по данни от 14 държави членки. Възлагането на социално отговорни обществени поръчки е трудно да бъде оценено, но наличните данни показват, че то набира скорост. Възлагането на обществени поръчки за иновации остава на много ниско равнище в държавите членки.

Директивите от 2014 г. отбелязаха напредък в насърчаването на екологичните, социалните и иновативните поръчки, а законодателството в областта на обществените поръчки се превърна в инструмент за реализиране на стратегически цели на политиките. Въпреки това, множество заинтересовани страни изразяват опасения относно липсата на съгласуваност и наличие на трудности при прилагането на все по-голям брой разпоредби в областта на обществените поръчки, които имат за цел да насърчат стратегическите цели на политиките и са заложили в секторни законодателни актове.

Управление

Степента, в която директивите от 2014 г. са допринесли за по-голяма прозрачност, за превенция на корупцията и за насърчаване на професионализацията на публичните купувачи, остава нееднородна и трудна за измерване поради липса на надеждни и съпоставими данни.

Директивите от 2014 г. ефективно повишиха прозрачността на процедурите за възлагане, като почти удвоиха броя на обществените поръчки, публикувани в TED, и повечето държави предоставят преки връзки към тръжната документация. Въпреки това, продължават да съществуват пропуски в данните за поръчките и притеснения относно качеството им. Въпреки усилията на регулаторните органи, в много държави членки все по-

РЕЗЮМЕ

на Оценката на директивите на ЕС в областта на обществените поръчки

рядко се публикува ключова информация като критерии за възлагане, срок на договора и относителната тежест на цената. Липсата на качествени данни за обществените поръчки компрометира интегритета на процедурите и автоматизираните контроли, въпреки ключовата роля на пълните и точни данни в борбата срещу корупцията.

Това също така отслабва ориентацията на обществените поръчки към подкрепа за постигането на политически цели и като инструмент на стратегическа програма за публични инвестиции. Електронните инструменти за възлагане на обществени поръчки имат значителен и все още неизползван потенциал за допълнително повишаване на прозрачността и качеството на данните.

Въпреки че директивите не съдържат правни мерки относно професионализацията на възлагащите органи, през оценявания период Комисията и държавите членки предприеха редица мерки в тази насока. Въпреки това, продължават да съществуват предизвикателства, заедно с пропуските в уменията и компетенциите. Ограничените модели на компетентности и рамки за сертифициране, недостатъчните възможности за обучение по напреднали теми в областта на обществените поръчки, ниската привлекателност на професията, както и трудността при задържането на квалифицирани специалисти в областта на обществените поръчки са често срещани теми в много държави членки.

Нарастващата сложност на обществените поръчки, произтичаща от съгласуването им с по-широки стратегически цели на политиките, както и от геополитическите и технологични предизвикателства, само увеличава нуждата от висококвалифицирана работна сила и административен капацитет в областта на обществените поръчки.

ЕФЕКТИВНОСТ

Ефективността на процедурите за обществени поръчки се оценява въз основа на преките и непреките разходи и ползи. Преките разходи за съответствие показват разнопосочни резултати. За икономическите оператори средният брой човекодни на процедура намалява от 16 (2008-2010 г.) на 11 (2019-2024 г.), докато при възлагащите органи спадът е по-слаб: от 22 (2008-2010 г.) до само 20 (2019-2024 г.). Най-ресурсоемки фази на процедурата са фазата преди възлагането, според възлагащите органи, и фазата преди подаването на оферта, според икономическите оператори.

Непреките ефекти, както положителни, така и отрицателни, са по-трудни за измерване. Непреките разходи възникват основно поради пропуснати възможности, свързани със сложни секторни правила, ограничителни изисквания, езикови бариери и недостатъчни стимули на етапа преди възлагане, които могат да възпрат участниците в поръчките и да намалят разнообразието на доставчиците. Непреките ползи включват екологична устойчивост, иновативни и социално приобщаващи практики, подобрени обществени услуги и по-широко участие на МСП.

Оценката представя актуализирани данни за транзакционните разходи, като средно те се оценяват на 1% от стойността на договора. Това е увеличение за анализирания период: от приблизително 34 600 евро (2008-2010 г., при постоянни цени) до около 43 200 евро (2019-2024 г.). От гледна точка на спестяванията, всяка допълнителна оферта се свързва средно с

РЕЗЮМЕ

на Оценката на директивите на ЕС в областта на обществените поръчки

намаление на договорната цена с 2,5%. Освен това, засилената конкуренция намалява риска от надценяване на спечелилата оферта. Това показва, че въпреки включените транзакционни разходи, общата ефективност на системата е положителна, по отношение на преките ефекти. В по-широк план оценката показва, че като цяло преките и непреките разходи за възлагащи органи и компаниите се компенсират от преките, както и по-широките ползи за обществото, произтичащи от прилагането на директивите.

СЪГЛАСУВАНОСТ

Директивите от 2014 г. целяха постигането на множество различни взаимосвързани и понякога сложни цели, при запазване на съгласувана правна рамка. Оценката установява, че въпреки първоначално постигнатата съгласуваност, включването на изисквания за обществените поръчки в други регулаторни актове на ЕС поражда опасения относно правната съгласуваност.

Оценката показва, че директивите от 2014 г. са съгласувани помежду си и не са установени съществени противоречия между основните им цели (вътрешна съгласуваност). Въпреки това, се наблюдава правна несигурност, тъй като прилагането на задълженията, свързани с екологичното, социалното и трудовото право, е в значителна степен оставено на преценката на държавите членки, което води до различия в практиките.

По отношение на съгласуваността между директивите от 2014 г. и разпоредбите относно възлагането на обществени поръчки, съдържащи се в други актове на ЕС (външна съгласуваност), бързото нарастване на последните в секторните правни актове, вариращи от енергетика до цифрово и екологично регулиране, води до фрагментиране на правната рамка и до несъответствия в терминологията, обхвата и задълженията за докладване. Възлагащите органи и заинтересованите страни предупреждават за нарастващата сложност и несъгласуваност, произтичащи от припокриващи се правни рамки, както и за нарастващи трудности при практическото им прилагане.

РЕЛЕВАНТНОСТ

Оценката потвърждава, че директивите от 2014 г. и целите им остават изключително актуални днес, а в някои отношения дори по-актуални, отколкото през 2014 г.

По-специално, необходимостта от опростяване и модернизирване на обществените поръчки е още по-важна днес, като се имат предвид предизвикателствата пред конкурентоспособността на Европа и високата обща бюрократична тежест. Възлагането на обществени поръчки за устойчиво строителство, продукти и услуги остава неотложно, предвид ускорените климатични промени и по-широките екологични предизвикателства.

В контекста на настоящата геополитическа обстановка целта от 2014 г. за по-нататъшно развитие на интегрирания вътрешен пазар е още по-важна от всякога за укрепване на стратегическата автономност и икономическата сигурност на Съюза.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ИЗВЛЕЧЕНИ ПОУКИ

Директивите от 2014 г. целят да гарантират равнопоставена конкуренция и да осигурят най-добрата възвръщаемост на публичните средства, като едновременно с това оптимизират резултатите за обществото и подпомагат предотвратяването на корупцията. Тези цели са постигнати частично.

Въпреки предприетите мерки за опростяване и за по-голяма гъвкавост на процедурите за възлагане, те продължават да се възприемат като прекомерно сложни и рестриктивни, което затруднява възлагащите органи да постигнат ефективно своите цели на публичните инвестиции. Взаимодействието между разпоредбите на секторното законодателство, свързани с обществените поръчки, и директивите от 2014 г. води до регулаторни несъответствия, които допълнително усложняват възлагането на обществени поръчки.

Реформата от 2014 г. превърна обществените поръчки в стратегически инструмент на политиката за постигане на екологични, иновативни и социални цели, но практическото прилагане на процедурите за възлагане остава нееднородно между държавите членки. Появиха се нови приоритети като икономическа сигурност и стратегическа автономност на фона на продължаващото неравенство в достъпа до пазарите, което се засилва от последните геополитически събития.

Въпреки постигнатия напредък по отношение на прозрачността, дефицитите и проблемите с качеството на данните, както на равнище ЕС, така и на национално равнище, затрудняват ефективното управление, стратегическото вземане на решения и превенцията на корупцията. Нарастващата сложност на обществените поръчки изисква високо квалифицирани възлагащи органи, но инвестициите в професионализация и изграждане на капацитет, макар и полезни, се оказват към този момент твърде ограничени.

Тези предизвикателства показват, че въпреки частичното постигане на първоначалните цели на политиката, действащата нормативна рамка за обществените поръчки не осигурява необходимата гъвкавост, съгласуваност и стратегическа насоченост, за да се отговори ефективно на текущите и нововъзникващите предизвикателства.