



АГЕНЦИЯ ПО ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

ГОДИШЕН ДОКЛАД

2008

ВЪВЕДЕНИЕ

Агенцията по обществени поръчки /АОП/ е администрация, която вече пета година подпомага министъра на икономиката и енергетиката при провеждането на политиката в областта на обществените поръчки. Тя е отговорна за широк спектър от дейности, чиято цел е да осигурят функционирането на системата като цяло и най-вече провеждането на принципите за публичност и прозрачност при обявяване и отчитане на процедурите за обществени поръчки.

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

Функциите на изпълнителния директор, които могат да бъдат приети като функции и на самата агенция, са регламентирани със Закона за обществените поръчки и Устройствения правилник за дейността. В синтезиран вид те могат да се представят като се акцентира върху следните области:

- подготовка на проекти на закони и подзаконовни нормативни актове, отразяващи изискванията на приложимите европейски директиви и специфичните изисквания на българския пазар на обществени поръчки;
- предоставяне на методически указания и подкрепа на лица, чиято дейност налага познаване на законодателството в областта на обществените поръчки;
- популяризиране на добри практики свързани с възлагане на обществени поръчки;
- осигуряване спазването на принципите на публичност и прозрачност чрез поддържане на електронен регистър;
- представителство на страната по въпросите, касаещи обществените поръчки в различни органи и спомагателни структури към Европейската комисия;
- осъществяване на сътрудничество със сродни организации от други страни-членки на Европейския съюз;
- осъществяване на мониторинг на пазара на обществените поръчки и проследяване на статистически значимите тенденции;

Основна цел на настоящия доклад е да предостави информация за състоянието на системата на обществените поръчки в страната и работата на Агенцията по обществени поръчки, като съществена част от тази система.

СИСТЕМА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ В БЪЛГАРИЯ

Системата на обществените поръчки в България, след присъединяването на страната към Европейския съюз, следва да се разглежда като част от обща европейска система, подчинена на единни правила, регламентирани с приложимите европейски директиви и регламенти. Тези правила са транспонирани в

националното законодателство, чрез нормативни актове, или намират своето пряко приложение, когато става въпрос за регламенти.

Системата включва и редица органи. Освен Агенцията по обществени поръчки, това са специализираните администрации отговорни за контрола и обжалването на обществените поръчки, а именно Сметната палата, Агенцията за държавна финансова инспекция, Комисията за защита на конкуренцията и Върховният административен съд. Разгледана в по-широк план, системата на обществените поръчки е съвкупност и от всички възложители, които са задължени да провеждат процедури за възлагане на дейности, финансирани с бюджетни средства, извънбюджетни средства или опериращи в определени от закона области с обществено значение. От своя страна възложителите са съставна част от по-голяма група наречена субекти на обществените поръчки, която съгласно закона включва и всички кандидати, участници и изпълнители на такива поръчки. Това означава, че системата, разгледана в своята цялост, обхваща правомощията, задълженията и интересите на обширен кръг от лица.

Целта на установените със закона правила е да се предоставят достатъчно гаранции, че средствата на данъкоплатците се използват законосъобразно, като се отчита необходимостта от постигане на икономическа ефективност при съблюдаване правата на стопанските субекти, имащи интерес от изпълнението на обществени поръчки.

СТРУКТУРА НА НОРМАТИВНАТА УРЕДБА

Националното законодателство в областта на обществените поръчки обхваща система от взаимосвързани и допълващи се нормативни актове. Посредством тях е изградена цялостна и непротиворечива система от правни норми.

Принципите, общите правила, редът за провеждане на основните процедури и системата за обжалване са очертани в Закона за обществените поръчки /ЗОП/. Посредством него, в българското законодателство са транспонирани всички правила съдържащи се в директиви 2004/17 ЕО, 2004/18 ЕО, 89/665 ЕИО и 92/13 ЕИО.

Редът за възлагане по закона е допълнен с детайлни правила, уреждащи редица технически въпроси, чрез Правилника за прилагане на Закона за обществените поръчки /ППЗОП/.

На следващо място е Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки /НВМОП/. Тя е подзаконов нормативен акт, посредством който са уредени способите за възлагане на обществени поръчки, чиято стойност е ниска, и за които провеждането на процедури по ЗОП е неефективно. Наредбата е специфичен за България нормативен акт, но той е изграден в пълно съответствие с принципите на закона, а следователно и на директивите. Процедурите от наредбата следват логическия модел на тези от закона, с тази разлика, че са облекчени като срокове и административни правила.

Наредбата за възлагане на специални обществени поръчки /НВСОП/ има за цел да уреди възлагането на обществени поръчки, които, предвид характера си, не могат да бъдат реализирани по общия ред. Те касаят договори, сключвани в областта на отбраната, специалните производства, реда и сигурността, както и компенсаторните споразумения.

Като страна-членка на Европейския съюз, България е задължена да осигури и прякото приложение на няколко европейски регламента, а именно Регламент 1564/2005, Регламент 1422/2007 и Регламент 213/2008 на Комисията на ЕО. С тях се урежда използването на стандартни формуляри за публикуване на обявления и се определят прагови стойности за обявяване на процедури за обществени поръчки в Официален вестник на Европейския съюз.

Сложният, обемен и многопластов характер на нормативната уредба налага поддържането на орган, който методически да подкрепя заинтересованите лица при възлагането на обществени поръчки. Ето защо, като допълнение към посочените актове могат да се представят и методическите указания, предоставяни от Агенцията по обществени поръчки по конкретни казуси или често срещани проблеми. Тяхната роля е да подпомогнат лицата в желанието им да прилагат правилно закона и съпътстващите го подзаконови нормативни актове.

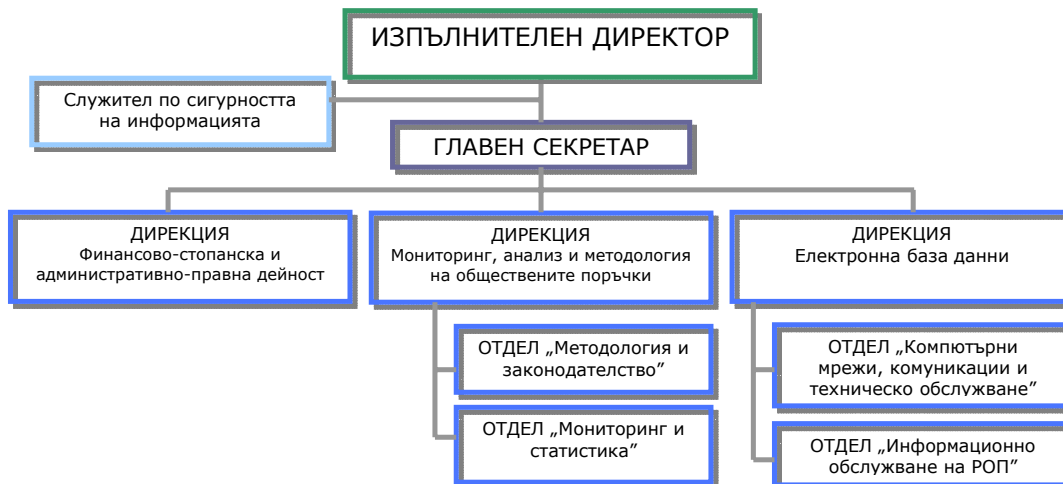
АГЕНЦИЯ ПО ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ – КЛЮЧОВ ФАКТОР ЗА ПРАВИЛНОТО ФУНКЦИОНИРАНЕ НА СИСТЕМАТА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ

о структура, административен капацитет и материална осигуреност на Агенцията по обществени поръчки

Структурата на Агенцията по обществени поръчки /АОП/ е утвърдена с Устройствения ѝ правилник. Съгласно посочения нормативен акт е предвидено, числеността на администрацията да бъде 50 щатни бройки. През целия период, агенцията е работила в условията на непълно усвоен щат, основна причина за което е текучеството на кадри. Функциите на АОП са разпределени между две специализирани и една обща дирекция, както следва:

- Дирекция "Мониторинг, анализ и методология на обществените поръчки";
- Дирекция "Електронна база данни";
- Дирекция "Финансово-стопанска и административно-правна дейност".

Йерархичната структура и връзките между звената в администрацията може да се проследи чрез следната органиграма:



През 2008 г. ръководството на агенцията предприе редица мерки за укрепване на административния капацитет, чиято цел бе да се намали текучеството и да се направи работата привлекателна за млади, образовани служители. Тези мерки дадоха резултат в началото на 2009 г., когато напускането на служители, характерно за последните години, практически беше преустановено. Причина за това бяха промените в Закона за обществените поръчки и корекцията в нивото на администрацията, съгласно Единния класификатор на длъжностите.

В организационен аспект следва да се обърне внимание на факта, че всички служители разполагат с необходимото материално-техническо оборудване за качествено и ефективно изпълнение на възложените дейности и задачи. С оглед повишаване на квалификацията на личния състав бяха предприети и редица инициативи и мероприятия, целящи по-доброто разбиране и усвояване на европейските практики в областта на обществените поръчки. В тази връзка могат да се посочат следните обучения:

- семинар на тема "Добри практики и ефективно партньорство в областта на обществените поръчки", CONSIP, Италия
- семинар на тема "По-нататъшно укрепване на системата на обществените поръчки в България", гр. Рим

Наред с горното експерти от АОП взеха участие и в обучителни мероприятия, проведени в страната. Всички новопостъпили служители и тези, които за пръв път заеха ръководни длъжности, преминаха и задължителните обучения организирани от Института по публична администрация.

Въпреки създадените добри условия на труд и проведените обучения, както беше споменато, 2008 г. се характеризира с тенденция на текучество на персонала, която обективно доведе до трудности в дейността, предвид недостатъчния административен капацитет. Основна причина за това беше нивото на възнагражденията, допълнено от необходимостта да се назначат кадри с познания в

специфичната сфера на обществените поръчки, като се има предвид, че именно агенцията е инкубатор на такива кадри.

През годината АОП отчете средна заетост от 80% - 40 заети щатни бройки, при утвърдена численост от 50 броя. Напускащите служители бяха привлечени от други държавни администрации и големи частни компании, които изпитваха сериозна нужда от кадри в областта на обществените поръчки. По този начин агенцията се превърна в най-желания източник на квалифициран персонал, захранващ непрестанно нарастващите нужди за подготвени специалисти в областта.

Предвид изложеното, като първостепенна задача за АОП се яви необходимостта да възстановява и поддържа административния си капацитет, като количество и качество, за да е в състояние да покрие широкия спектър от функции, вменени ѝ със ЗОП. Както е посочено по-горе, взетите мерки дадоха резултат, така че през 2009 г., проблемите с текучеството на кадри следва да се считат за решени.

o изпълнение на функциите и задачите на агенцията по общественни поръчки през 2008 г.

Настоящият доклад отразява петата годишнина от дейността на АОП. Период през който агенцията се утвърди като компетентна и полезна администрация, със свой принос за приобщаване на страната към Европейския съюз и надежден партньор на неговите структури след това. Агенцията има и своя уникален принос и за изграждане на системата на обществените поръчки в България, като цяло. Всички проекти на нормативни актове в областта са нейна разработка. За периода на съществуването си тя е издала близо 3000 методически указания и е представила над 25 000 консултации чрез горещата си телефонна линия. Агенцията е и администрацията, осигуряваща в най-висока степен провеждането на принципите за публичност и прозрачност при обявяване и отчитане на резултатите от обществените поръчки, посредством поддържания електронен регистър.

През 2008 г. агенцията продължи да изпълнява функциите, възложени ѝ чрез Закона за обществените поръчки. Краткият обзор на работата ѝ налага да бъдат споменати следните ключови аспекти от дейността:

❖ Законодателство и разработване на проекти на нормативни актове.

Една от значимите и успешно приключили дейности е приемането от Народното събрание на Закона за изменение и допълнение на Закона за обществените поръчки, през м.октомври 2008г. Той беше обнародван в Държавен вестник на 31.10.2008г. Чрез този закон на първо място се цели засилване на контрола върху процедурите за възлагане на обществени поръчки. В тази връзка на агенцията се вмениха нови функции. Те са свързани с упражняването на предварителен контрол върху процедурите за обществени поръчки, които ще се финансират със средства от Европейските фондове и предварителен контрол върху

процедурите на договаряне без обявление. Това означава, че законодателят поставя под особен режим на наблюдение тези процедури, с цел да ограничи съмненията за развитие на корупционни практики и възможностите за допускане на нарушения. Контролът върху процедурите за обществени поръчки, които ще се финансират със средства от Европейските фондове се осъществява съвместно с управляващите органи по съответните програми, докато контролът върху процедурите на договаряне без обявление е вменен изцяло като задължение на АОП.

На следващо място, промените доведоха до корекции в технологията на провеждане на процедурите, чиято цел е да се осигури в по-висока степен публичност и прозрачност. Правата на кандидатите и участниците в процедурите бяха значително разширени. Приеха се разпоредби, чрез които бе намалена административната тежест за тези, които подават оферти. Редуцираха се праговете стойности, така че да бъде отразена адекватно пазарната среда.

Промените в закона наложиха разработване на проекти за промени и в съпътстващите го подзаконови нормативни актове, които бяха приети от Министерския съвет, така че целият пакет влезе в сила едновременно.

❖ **Съвместни проекти и инициативи**

През 2008г. успешно приключи изпълнението на Туининг проекта, реализиран по програма ФАР, осъществяван съвместно с италиански и полски партньори. Резултатите от него бяха представени на международна конференция, чийто домакин беше АОП. Стартира и изпълнението на проект "Добри практики и ефективно партньорство в областта на обществените поръчки", реализиран по Оперативна програма "Административен капацитет" 2007-2013г, съфинансиран със средства от Европейския социален фонд. Този проект се изпълнява изцяло от агенцията и ще приключи през 2009г. Неговата цел е да доближи още повече системата на обществените поръчки до други системи, доказали своята надеждност. В хода на изпълнение на този проект агенцията работи с партньори от Италия, Унгария, Литва и Кипър.

❖ **Методология**

Може би една от най-важните функции на АОП е предоставянето на методическа помощ за всички лица, които имат отношение към възлагането и изпълнението на обществени поръчки. Тази дейност ангажира в най-висока степен административния капацитет на една от специализираните дирекции. Посредством функцията по методология, агенцията налага правилно разбиране за начина по който следва да се прилагат правните норми и създава условия за утвърждаване на единни и непротиворечиви практики при възлагането на обществени поръчки. Това се постига чрез методическите указания издавани от изпълнителния директор. Методическите указания имат характер на официално изразено становище, поради което те са от значение и за органите, упражняващи последващ контрол върху

възложителите на обществени поръчки – Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция.

През 2008 г. от АОП са предоставени отговори на над 340 писмени запитвания, относно прилагането на законодателството в областта на обществените поръчки. Традицията да се отправя запитване до агенцията при възникване на казус се запазва и през тази година, като се отбелязва слабо нарастване в броя на отправените официални запитвания спрямо 2007 г., когато те са били 320. Същевременно се увеличава броят на писмено поставени въпроси, засягащи организирането и провеждането на процедури за възлагане на обществени поръчки, чиито договори се финансират със средства от Европейските фондове. Предпоставка за тази тенденция е кампанията за широко популяризиране на посочените източници на финансиране и механизмите, посредством които могат да се субсидират отделни проекти в различни области на обществения живот.

Постъпващите в агенцията запитвания са източник и на обратна информация за сферите, в които възложители, кандидати и участници най-често срещат трудности с прилагането на нормативната уредба. Ето защо, при установяване на повторямост по определен въпрос, се изготвят методически указания насочени към всички потребители. Те се публикуват на интернет страницата на АОП, където са достъпни за всички лица. По този ред през 2008 г. са публикувани 5 методически и 3 практически указания.

❖ **“Гореща” телефонна линия**

Тъй като нуждите на възложителите, кандидатите и участниците в процедури за обществени поръчки са от различен характер и често се налага предоставяне на експертно становище в спешен порядък, АОП поддържа ежедневна гореща линия. Тя е организирана в две независими направления с отделни телефони, на които се предоставят указания по прилагане на законодателството и технически консултации за работа с приложимия пакет електронни образци.

“Горещата” телефонна линия е най-бързият и директен формат, чрез който се оказва консултантска помощ. В момента на установяване на проблем, свързан с процедурите за възлагане на обществени поръчки, заинтересованата страна получава незабавно съдействие от дежурен експерт. Това е и способът за административно обслужване, до който най-много потребители прибегват.

През 2008 г. са регистрирани общо 5636 обаждания, от които 2706 са свързани с въпроси по прилагането на ЗОП и подзаконовата нормативна уредба в областта на обществените поръчки, а 2930 с образците и приложния софтуер за тяхното създаване. В сравнение с данните от 2007г. се наблюдава слаба тенденция на намаляване на регистрираните обаждания, което може да се обясни с две причини. На първо място въведения часови график за дежурства и на второ, вече

натрупания практически опит, най-вече при работата с образците и усвоените технически умения на възложителите. Въпреки това данните показват, че всеки ден в агенцията се получават над 20 телефонни обаждания с искания за консултации.

❖ **Пряка консултантска помощ по прилагане на законодателството**

Третото направление, по което възложителите търсят методическата помощ и подкрепа от АОП е пряката консултантска помощ. Консултации на място се провеждат когато възникне всеобхватен проблем или когато за изразяване на становище е необходим прегледа на голяма по обем документация и запознаване със становищата на засегнатите страни. В тези случаи експертите на агенцията работят съвместно със заинтересованите лица за намиране на правилно решение по определен казус. През 2008 г., по този ред са проведени 36 работни срещи с лица и организации, които са потърсили подкрепата на АОП. 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. В много случаи агенцията няма техническа възможност да откликне на всички молби за срещи и предоставяне на пряка консултантска помощ.

В заключение, резултатите от функциите свързани с методическа помощ и отговори на горещата телефонна линия показват, че при 2023 регистрирани възложители, към агенцията са отправени 6659 въпроси и искания за методически указания или консултации. Това означава, че средно статистически, всеки възложител е търсил помощта на АОП между 3 и 4 пъти през годината.

❖ **Жалби и сезиране на контролните органи**

Въпреки, че агенцията не е орган за последващ контрол по закона, редица лица, които считат, че интересите им са накърнени се обръщат към нея, за да подадат информация за нарушения в областта на обществените поръчки. По този ред, през 2008 г., АОП са постъпили 114 жалби. По тях агенцията е изразила своевременно становище или ги е препратила с молба за осъществяване на контрол до Агенцията за държавна финансова инспекция.

❖ **Участие в национални и международни форуми и конференции**

Значителна част от административния капацитет на агенцията взе участие в редица национални и международни форуми и конференции. В тези събития експерти от АОП бяха поканени като лектори или участници, от които се очакваше да изразят позиция по актуални теми, предмет на организиранията мероприятия. Сред тях се открояват:

- Международна конференция на тема „Структурни фондове и обществени поръчки: Необходимост от ефективна система за управление на обществените поръчки при усвояването на средствата от фондовете на ЕС“;

- „Международна конференция на тема “Укрепване на социалния диалог в частния охранителен бранш”;
- Конференция за представяне на целите и очакваните резултати по проект "Добри практики и ефективно партньорство в областта на обществените поръчки", осъществяван с финансовата подкрепа на ОПАК, съфинансирана от ЕС, чрез ЕСФ;
- Кръгла маса "Напредъкът на България по изпълнението на Лисабонската стратегия". Дискусия относно оценката на ЕК";
- Кръгла маса "Сивата икономика в България по време на икономическа криза", организирана от Център за изследване на демокрацията;
- Дискусионен форум „Практически аспекти на приложението на новите изменения и допълнения в ЗОП в контекста на управление на доставките и услугите”.
- **Участие в работни групи и съвещания**

През 2008г. година експерти от АОП взеха участие и 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, ангажирана с управлението на системата на обществените поръчки и реализиране на свързаните с нея политики. Като по-важни могат да бъдат посочени следните мероприятия:

- участие в 12 заседания на работна група за обсъждане на проект за нова секторна директива за обществени поръчки в областта на отбраната;
- участие в 11 заседания на работна група по обществени поръчки към Съвета на ЕС в областта на отбраната;
- 1 участие в Работна група 30 към СЕВ "Разширяване на ЕС;
- 2 участия в работна група по електронни обществени поръчки към Генерална дирекция "Вътрешен пазар и услуги" на ЕК;
- 2 участия в работна група по статистика към Генерална дирекция "Вътрешен пазар и услуги" на ЕК;
- 2 участия в работна група " Обмен на данни между администрация, бизнеса и гражданите" IDABC;
- 1 участие в работна група "Електронен подател" към Службата за публикации на ОВ на ЕС;
- 3 участия в заседания на работна група за изготвяне на проект на ПМС за регламентиране на недопускането на изпълнители по договори, замесени в случаи на нередности по договори, финансирани от ЕС и мерки за публичност и прозрачност на предмета и действия по акта;
- 6 участия в заседания на работна група за изготвяне на проект на ЗИДЗОП;

- 3 участия в заседания на работна група за изготвяне на методически указания и контролни процедури за проверка на проведените обществени поръчки във връзка с прилагането на Програма за развитие на селските райони за периода 2007-2013 г.;
- 3 участия в заседания на работна група "Съвет на директорите по информационни и комуникационни технологии" към КСИО на МС.

❖ **Обучения:**

През 2008 година са проведоха значителен брой обучения и семинари, ориентирани към възложители и изпълнители на договори за обществени поръчки. Както и през предишните години, служителите от АОП бяха най-желаните лектори на мероприятия с тематична насоченост към обществените поръчки. Темите обхващаха широк спектър от въпроси свързани с възлагането, контрола и обжалването на процедурите. В обученията взеха участие лица, заети в сферата на държавното и местно управление, големите секторни възложители, управляващите органи на оперативните програми, органите за контрол и обжалване по ЗОП.

Повечето от обученията бяха организирани като част от Туининг проект "Понататъшно усъвършенстване на системата на обществените поръчки в България", изпълнен с помощта на основните партньори на АОП от Италия и с подкрепата на организации от Полша. Такива обучения се проведоха и по проект "Добри практики и ефективно партньорство в областта на обществените поръчки", осъществяван от АОП по оперативна програма "Административен капацитет". Като лектори на семинарите бяха поканени и водещи специалисти от други държави.

През 2008 г. бяха проведени 8 семинара с над 450 участника. Те обхващаха следните теми:

- "Обучение на юристи от Управляващите органи на структурните фондове на ЕС и от други възложители относно обявяването, документирането и отчитането на процедурите за възлагане на обществени поръчки съгласно българското законодателство" – София, 21 февруари 2008г.;
- "Някои проблеми при възлагането на обществени поръчки" – Велико Търново, 12.март 2008 г.;
- "АОП - гарант за правилното прилагане на законодателството в областта на обществените поръчки" - Казанлък, 19 март 2008г.;
- "Добри практики на АОП" - Девин, 17 – 18 май 2008 г.;
- "АОП - гарант за правилното прилагане на законодателството в областта на обществените поръчки" – Благоевград, 18 юли 2008г.;
- "Мониторинг на обществените поръчки и превенция на корупцията" – София, 17 октомври 2008г.;
- "Системата на обществените поръчки в България" – София, 24 април 2008 г.

Заедно с посочените мероприятия, експерти от АОП са участваха като ключови лектори в 4 семинара, организирани от други структури.

И през 2008 година, отправените искания за участия в семинари към експертите на АОП многократно надвишиха възможностите на агенцията да отговори на изключително активното търсене. Статистиката показва, че са организирани и е осигурено участие средно в по един семинар на месец, за провеждането на които са се готвили между двама и четирима лектори. В този смисъл семинарната дейност, също следва да се приеме като ангажираща в значителна степен административния капацитет.

❖ Предварителен контрол върху възлагането на обществени поръчки и участие в комисии за оценка на проекти.

През 2008 г., агенцията осъществяваше предварителен контрол върху процедури за възлагане на обществени поръчки над праговите стойности по чл.45а от закона.

През периода по този ред бяха наблюдавани 4 процедури на големи възложители – 1 на Метрополитен ЕАД и 3 процедури на МРРБ В тях са взели участие 7 експерти на АОП, които са отчели общо 41 присъствия на заседанията на комисиите. Освен в процедури по ЗОП, експерти от АОП бяха привлечени като участници и в оценителни комисии за одобрение на проекти по приоритетни оси I и II на Оперативна програма “Административен капацитет”.

❖ Сътрудничество с другите органи от системата на обществените поръчки

И през изминалата година, агенцията продължи традицията да 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/. В съответствие с вече утвърдената традиция, сътрудничеството между тези институции, имащи отношение към един общ аспект от обществените отношения в страната, служи като пример за съгласуваност и споделяне на общи цели и разбиране. Споразуменията с органите за контрол предвиждат провеждането на така наречените съгласувателни процедури, във всички случаи при които е необходимо постигане на общо мнение. Резултат от тези процедури е формулирането на общо становище, в съответствие с което ще се реализира методическата функция на АОП и контролната функция на Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция. 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. И през 2008 г. на срещите са обсъдени множество казуси и въпроси, по които са намерени решения.

Резултатите от съгласувателните процедури са обобщени в 2 протокола, публикувани на интернет страницата на АОП.

❖ **Поддържане на Регистъра на обществените поръчки /РОП/**

Една от основните функции на агенцията е поддържането на Регистър на обществените поръчки. Регистърът е електронна база от данни, съдържаща пълната информация за всички обявени обществени поръчки и резултатът от проведените процедури, включително 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. При този способ отпада задължението за изпращане на обявленията в Държавен вестник, тъй като електронната система автоматично изпълнява тази кореспонденция.

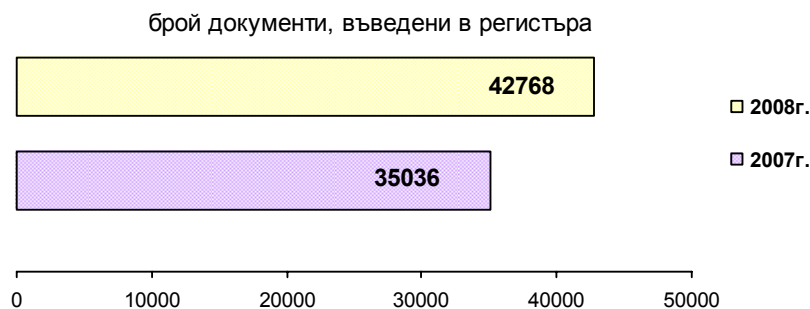
Основното предназначение на РОП е да осигурява информация на заинтересованите лица за обществените поръчки, които ще се възлагат. Заедно с това той е и надежден източник на статистически данни и инструмент за мониторинг върху процедурите. През последните години все повече се откроява и ролята на регистъра като средство за контрол. Представянето на РОП в контекста на контрола, налага да бъдат споменати две обособени 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 той е източник на данни за обявените и подлежащи на проверка процедури и договори. Като новост може да се отбележи и интересът на

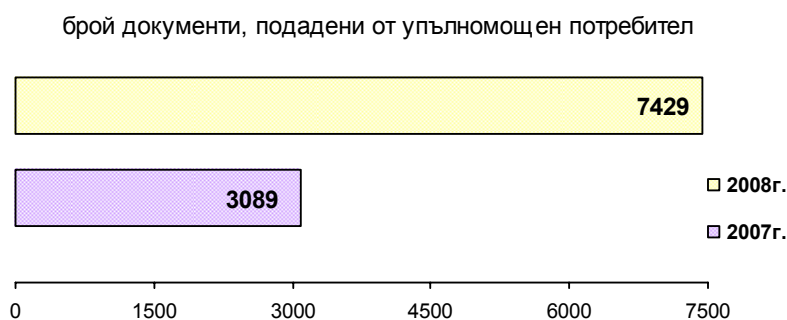
разследващите органи и прокуратурата, които също започнаха да търсят информация за проведени процедури и сключени договори, посредством проверки на данните от РОП.

Предвид изложеното, една от основните задачи на АОП е поддържането на РОП в безупречно 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. Към момента, без съмнение, може да се заяви, че РОП, заедно със съществуващата нормативна уредба са двата основни стълба, върху които е изградена системата на обществените поръчки. И докато чрез нормативната уредба се осигурява законова среда за управление на обществените фондове, посредством регистъра тези правила намират реално изражение. За нарастващата роля на РОП може да се добие представа, като се проследи динамиката на въвежданите в базата документи.



Видно от горната графика, през 2008г. в регистъра са въведени над 42 000 документа - с около 18% повече от информацията, въведена през предходната година.

Заедно с посоченото, кампанията на агенцията за ускоряване на възлагателния процес, чрез по-ефективно изпълнение на административните задължения на възложителите дава резултат. Една от ефективните форми за комуникация с РОП е посредством споменатия по-горе "упълномощен потребител". Интересът към тази форма на комуникация бележи сериозен ръст през годината. Данните показват, че подадените документи подписани с електронен подпис са нараснали почти два пъти и половина.



До края на 2008 г. в РОП са регистрирани 200 упълномощени потребители с електронен подпис, които са изпратили общо 7429 документа, представляващи около 17% от общото количество въведени документи.

Данните от въведената в РОП информация показват, че към края на 2008 г. в него се съдържат и данни за над 13361 изпълнители по договори за обществени поръчки.

Посочените цифри са индикация както за важността, така и за сложността на тази база от данни. Значението на регистъра е причина, агенцията да полага непрестанно усилия не само за неговото поддържане, но и за развитието на нови функционалности. Освен, че хардуерната основа, на база която е изграден регистърът постоянно се обновява и разширява, при използването му са въведени и много нови възможности, улесняващи достъпа до информация. Тъй като от съществено значение при работата с данни е бързият достъп до конкретна информация, са създадени възможности за търсене по широк набор от критерии. Данните показват, че в РОП са регистрирани 6545 шаблона за търсене и са подадени 4140 заявки за електронен абонамент, които се изпълняват ежедневно.

На последно място, за правилната работа на регистъра е от значение и съпътстващото софтуерно осигуряване. Тъй като РОП работи с образци на документи е важно те да бъдат актуални, точни и технически сигурни. За целта е разработен специализиран софтуер, предоставен от АОП безплатно на всички възложители. Този продукт се нарича "Редактор на форми" и съдържа приложимите образци за обявяване и отчитане на процедурите за обществени поръчки. През 2008 г. продуктът също претърпя актуализация, предвид приемането на новия Регламент 213/2008г., касаещ общия терминологичен речник (CPV кодове) за възлагане на обществени поръчки.

❖ Поддържане на интернет страница на Агенцията по обществени поръчки

РОП, независимо от важността си, е част от по-всеобхватна система за информираност на лицата, по отношение на обществените поръчки. Комплексното информационно обслужване на тези лица 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 интернет ресурси. Посредством електронната страница 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 на нея са публикувани 535 решения и определения на Комисията за защита на конкуренцията и 32 на Върховния административен съд, които дават пълна представа за практиката по обжалване на процедурите. Публикувани са и 26 новини, касаещи различни инициативи, събития и дейности, реализирани от агенцията.

През 2008 г. на интернет страницата на агенцията е регистриран достъп от 754 296 потребители - 30% повече от предходната година, което представлява над 280 000 посещения повече, в сравнение с 2007 г. или по над 20 500 посещения на ден. Тези данни ни дават основание да твърдим, че интернет страницата на АОП е полезен и надежден източник на информация.

❖ Автоматизиране на деловодните процеси и оптимизиране на документооборота

През 2008г. в деловодната система на АОП са заведени общо 40 894 бр. документи, като 8 045 от тях са получени чрез системата на "Виртуално деловодство", която 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.

Натрупването на значителен обем деловодна информация наложи оптимизиране на информационната система за управление на документооборота, което бе успешно осъществено през 2008 г.

❖ Развитите и въвеждане на други информационни и комуникационни технологии и възможности.

Предвид факта, че АОП работи с огромен обем от информация и реализира изключително динамичен обмен на данни, от съществено значение е тя да разполага с надеждна техника и програмни решения.

Едно от значимите функционални предимства за потребителите на РОП е въвеждането на услугата "Електронен подател" (e-Sender) 01.07.2008г. Чрез e-Sender възложителите с упълномощен потребител изпращат автоматично електронни документи до Официален вестник на Европейския съюз. Те могат също да съхраняват и публикуват тръжна документация на Интернет страницата на АОП.

СЪСТОЯНИЕ НА СИСТЕМАТА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ

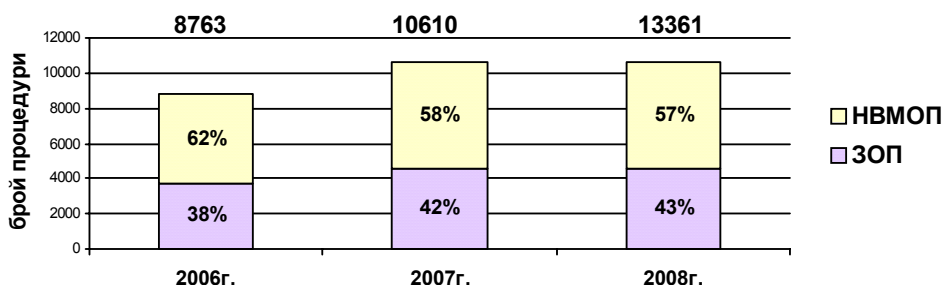
❖ Пазар на обществените поръчки в България

През 2008 г. динамиката на процесите, които протичаха в социално-икономическия живот на страната се отразиха и върху системата на обществените поръчки. Ускорените темпове на развитие на обществените взаимоотношения, в контекста на многообразни форми на икономическо и социално сътрудничество в рамките на ЕС, повлия и пазара на обществените поръчки. В края на периода пазарът на обществени поръчки беше засегнат и от развиващата се световна икономическа криза.

За да се представи обективна оценка на състоянието на пазара на обществените поръчки от значение е да се познаят характеристиките и обема на този пазар. Важно е да се очертаят доминиращите тенденции и свързаните с тях резултати, както и онези данни и показатели, които го описват.

Предвиденото от АОП нарастване в броя и стойността на обявяваните обществени поръчки се сбъдна през 2008 г. Благодарение на обективната оценка и отчитане на основните фактори, които оказаха влияние върху пазара на обществените поръчки през отчетната година, АОП бе подготвена да отговори на потребностите от информационно и правно обслужване.

В доклада, по-долу, се съдържат базови данни за някои от основните, наблюдавани от АОП показатели, които дават представа за състоянието на пазара на обществени поръчки в България.



Както може да се види от графиката, общият брой на обявените обществени поръчки за 2008 г. възлиза на 13361. За сравнение, процедурите обявени през 2007г са били общо 10610, а тези през 2006 г. 8763. През отчетната година е регистрирано увеличение от 2691 процедури. Изразено в относителна стойност, това нарастване възлиза на 20.1%. Спрямо 2006 г., увеличението е с 34.4%. Очевидно е, че пазарът на обществените поръчки през 2008 г. продължава да се развива

интензивно. Резултатът закономерно е свързан с темповете на развитие на икономиката на страната и повишаващите се бюджетните приходи. Оттук и по-големият дял на средства за преразпределение и удовлетворяване на обществени потребности, което се осъществява чрез провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки.

На следващо място, отражение върху броя на процедурите оказва и реалното изпълнение на дейностите по Оперативните програми, в резултат на които се обявяват и провеждат процедури за възлагане на обществени поръчки, финансирани със средства, предоставени от Структурните фондове на ЕС.

Въпреки отчетеното нарастване през 2008 г., за пръв път от съществуването на агенцията прогнозата за следващата година е за намаляване на броя и стойността на обявяваните обществени поръчки. Тази прогноза е обективно наложена от развитието на световната икономическа криза, която оказва влияние и върху българската икономика. Свиването на реалния сектор обективно ще доведе до намаляване на бюджетните постъпления, което от своя страна ще рефлектира върху броя и обема на обществените поръчки. Може би от още по-голямо значение е и ориентираността на бюджета, който вече се насочва към по-консервативно управление на разходната част. Поради посочените причини, заключението е, че 2008 г. ще е последната от няколко поредни години на интензивно нарастване на показателите.

В зависимост от нормативния акт, по който са обявени процедурите, може да се види, че през 2008 г. 47% от тях са по ЗОП, а 52% по НВМОП. Продължи тенденцията на намаляване на процедурите по НВМОП и увеличаване броя на процедурите по ЗОП. Това съотношение отразява увеличението на единичните стойности на сделките, за които праговете стойности, разписани в НВМОП са ниски и те се сключват по реда на ЗОП. Предвид изложеното, може да се изведе заключението, че въпреки значително по-ниските ценови равнища в България, спрямо средните стойности за Европейския съюз, се отчита плавна тенденция на сближаване. Продължаването на тази тенденция обаче ще е зависимо отново от развитието на кризата и степента, в която страната ще бъде засегната в сравнение с другите страни-членки на ЕС.

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

Общ брой договори		валута	Стойност	
2007	2008		2007	2008
15214	17292	BGN	5 141 474 678	6 749 058 262
		EUR	221 355 620	349 219 353
		USD	7 323 266	9 645 653

	LVL	110 000	2 178 891
	CZK	2 456 938	X
	GBP		33 059

Данните от таблицата показват, че през 2008 г. са сключени общо 17 292 договора за възлагане на обществени поръчки. За сравнение, през 2007 г., техният брой е бил 15 214. Увеличението в този случай е с 2078 договора или 12% повече.

Видно от стойността на сключените договори, за изпълнение на обществени поръчки са предвидени общо 6 749 058 х. лв., над 349 млн. евро, над 9 млн. щатски долари и 2 млн. латвийски лата. Ако за основа се вземе аналогичният показател за договорите, сключени в лева през предходната година - 5 141 474 х.лв. - може да се види, че общата стойност на сключените договори е нараснала с над 1 607 583 хил.лв. или с 24%. Това от своя страна показва, че средната стойност на един договор /независимо от нормативния акт/ също е по-висока и възлиза вече на 390 000 лв. спрямо 338 000 лв. за 2007 г.

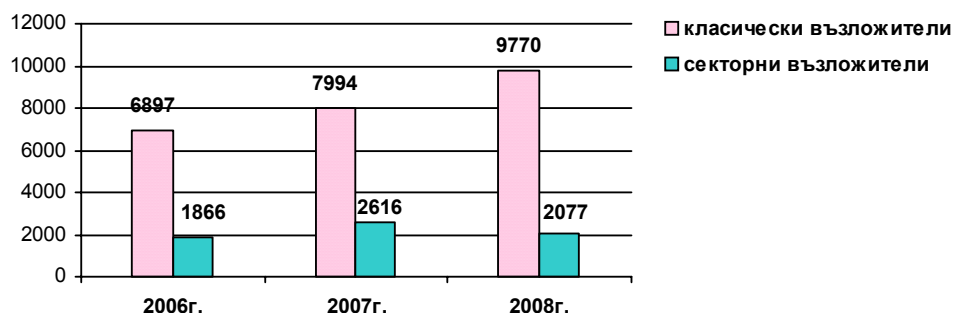
Данните показват, че по всички основни показатели, характеризиращи обема на пазара на обществените поръчки, е налице съществено нарастване. Освен, че това е индикатор за по-интензивната дейност на възложителите, то следва да се възприема и като пряк икономически стимул, защото чрез обществените поръчки тези средства са се върнали в стопанския оборот, като са насочени към най-добрите икономически субекти – тези, които са успели да спечелят процедурите.

Наред с положителните резултати, представените данни очертават и сферите, в които е възможно развитието на различни корупционни практики. Наличието на значителен финансов ресурс, който предстои да се разпределя чрез обществени поръчки и очакваният "глад" от страна на икономическите субекти за възлагане на договори от страна на държавата, поставя на сериозно изпитание основните принципите за публичност и прозрачност, заложи в закона. Поради това на дневен ред е необходимостта от категорично противодействие на всички форми на корупция и злоупотреби в областта на обществените поръчки.

В тази връзка АОП и органите за контрол, както и правоохранителните органи, следва да имат готовност и да подготвят капацитета си да реагира адекватно и своевременно на опитите за недобросъвестно усвояване на средства, чрез възлагане на обществени поръчки.

Индикатор за активността на възложителите според техния статут е разпределението на процедурите между класическите и секторните възложители. 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 др.

Графиката илюстрира разпределението на обществените поръчки обявени от двете основни групи възложители.



Спрямо предходните години, през 2008 г. класическите възложители значително са активизирали дейността си. За отчетния период /2008 г. спрямо 2007 г./ това увеличение е 18%, докато при секторните се наблюдава спад от порядъка на 2,5%, спрямо показателите за 2007г.

Причина за това съотношение е фактът, че разпоредителите с бюджетни кредити реагират по-бавно на влошаващата се икономическа среда от икономическите субекти, опериращи в реалния сектор. Заедно с горното, следва да се има предвид факта, че в условията на криза бюджетът следва да се формира и разходва по начин, гарантиращ връщане на средствата в реалния сектор, чрез възлагане на обществени поръчки. Това означава, че спадът в оборота на фирмите, следва да се компенсира във възможната степен от обществени поръчки и по-гъвкаво управление на бюджета.

Разпределението между броя процедури, обявени от секторни и публични възложители е 82% на 18% в полза на класическите възложители. Този резултат закономерно произтича от по-големия брой на класическите възложители.

В таблицата по-долу са представени най-активните български възложители на обществени поръчки, класирани по брой сключени договори през 2008г.

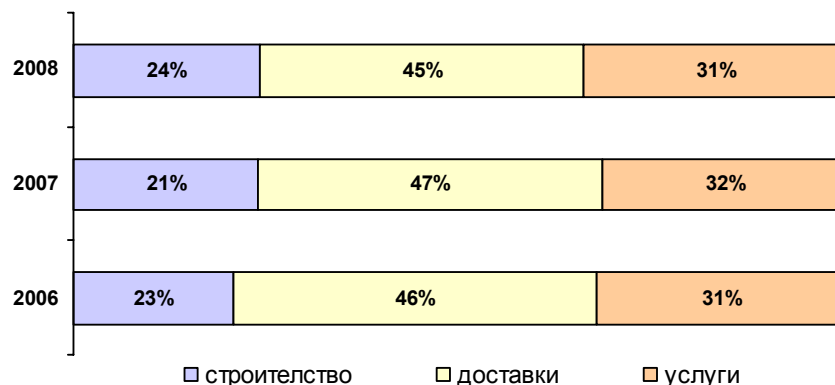
Възложител	Брой договори
Столична община	578
Национална компания „Железопътна инфраструктура“- София	408
Национална агенция по приходите	375
Община Варна	319
Изпълнителна агенция „Държавна собственост на Министерството на отбраната“	312
ТЕЦ Марица Изток ЕАД-Раднево	308
АЕЦ Козлодуй- ЕАД	248

Министерство на здравеопазването	236
Българска национална телевизия	213
Мини Марица Изток ЕАД	207

Спрямо данните от 2007г. настоящата класация отчита промени в структурата на водещите възложители. За предходната година 2/3 от най-големите възложители са били секторни, докато през 2008г. класическите възложители са сключили значително повече договори. Особено ярко тази тенденция се откроява при представителите на общините в класацията - Столична община и община Варна, които само за една финансова година са успели да възложат почти два пъти повече договори в сравнение с 2007г. Видно от цифрите е, че в тези общини на практика всеки ден се сключва повече от един договор за възлагане на обществени поръчки. 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. Заедно с горното, интензивното развитие на процеса на възлагане у тези възложители следва да ги превърне и в обект на контрол от страна на съответните органи, за да се осигурят гаранции, че процесите на разходване на средства протичат законосъобразно.

Разпределението на процедурите въз основа на техния обект – строителство, услуги или доставки дава представа за структурата на потребностите на възложителите. Всеки от посочените обекти има стойностен праг, който обвързва възложителите със задължението да провеждат процедури в съответствие с предвидения нормативен ред.

Представеното разпределение по обект на процедурата през последните три години показва запазване на съотношението между строителството, доставките и услугите.



По-ясно изразена разлика се наблюдава при процедурите за строителство, проведени през 2008г., спрямо 2007г. Те бележат ръст от 3%. Съществуват обективни предпоставки за нарастване дела на строителството, сред които планираните средства за значими инфраструктурни проекти. Такава тенденция следва да се приеме като положителна. В условията на криза трябва да се приеме като правилен подхода, при който бюджетът се инвестира в инфраструктура, пречиствателни станции и други строителни обекти, за сметка на консумативи и услуги, предоставяни на администрацията.

Както и през изминалите две години водещ е броят на процедурите за доставки. През 2008 г. те съставляват 45% от всички обявени процедури, следвани от тези за услуги - 31% и строителство – 24%. По-малкият абсолютен брой на 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.

За да се добие яснота относно разпределението на вложените средства, процедурите следва да се разгледат от гледна точка на стойността на възложените договори, в зависимост от техния обект. Тази информация позволява да се проследи направлението на разходите и целевото предназначение на средствата, предвидени за усвояване чрез обществени поръчки.

Обект на обществената поръчка	Стойност*
Строителство	3 624 651 259 лв.
Доставки	2 196 503 493 лв.
услуги	925 843 164 лв.

* Договорите в евро и щатски долари са преизчислени в лева по курса на БНБ към 31.12.2008г.

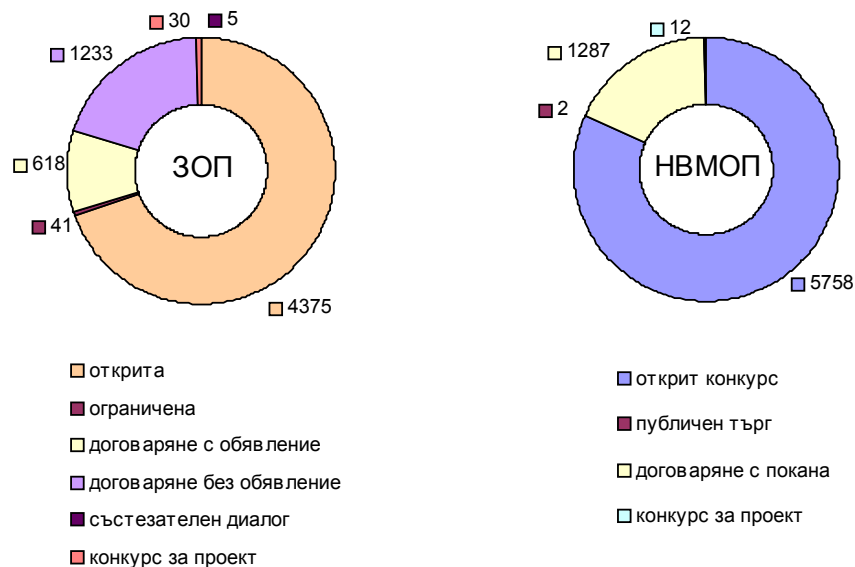
При прегледа от тази гледна точка, вече е видно, че най-много средства са вложени за строителство, а чрез разходването им са придобити дълготрайни материални активи и са създадени обекти за обществено ползване.

Този факт следва да се интерпретира положително, тъй като строителството по същността си е най-сложният обект на поръчка и при него е особено важно да бъде избран най-подготвеният изпълнител. Освен това, голяма част от средствата на данъкоплатците се влагат приоритетно в активи с продължителен срок на използване, чрез процедури които приключват с видим и проверим резултат.

Направената през 2007 г. прогноза за запазване на съотношението между обектите на процедури за възлагане на обществени поръчки се потвърждава от данните за 2008г.

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 условия. 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.

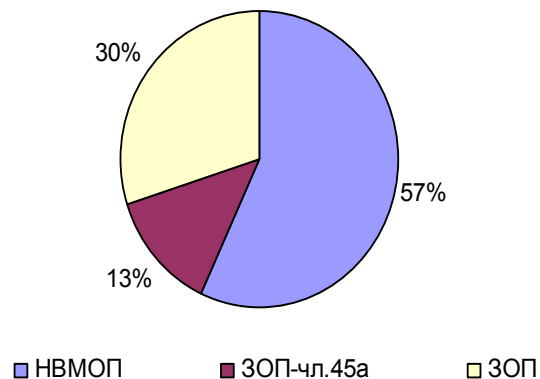
Графиките по-долу дават представа за начина, по който възложителите са избирали възможните процедури при възлагането на обществени поръчки. Откритата процедура по ЗОП е най-често избирана от възложителите, респективно



откритият конкурс по НВМОП. Свободните за избор процедури заемат почти 80% от общия им брой. Процедурите на договаряне обаче обхващат около 1/5 от всички процедури и този показател също следва да се приеме за висок. Това е така, защото при тях най-често възникват съмнения за развитие на корупционни практики. Ето защо една от насоките, в които трябва се работи през 2009 г, е за намаляване броя на тези процедури, независимо от факта, че те са правно допустими при наличието на определени условия.

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

се обявяват чрез Официален вестник на Европейския съюз. През 2008г. българските възложители са обявили общо 1733 такива процедури на европейския пазар, което е два пъти повече в сравнение с процедурите обявени през 2007г.



Видно от горната графика, обявените в ЕС обществени поръчки съставляват около 13% от всички процедури. Те са приблизително 30% от процедурите, обявени по ЗОП. Посочените данни илюстрират важността на тези процедури за системата на обществените поръчки в страната. Затова е обяснимо, че и интереса на европейските институции е насочен към изследване правомерността при провеждането им. Поради тази причина, от началото на 2009 г., Агенцията по обществени поръчки, съвместно с управляващите органи на съответните програми провежда предварителен контрол на избрана част от тези процедури, финансирани със средства от европейските фондове.

❖ Контрол върху процедурите за възлагане на обществени поръчки

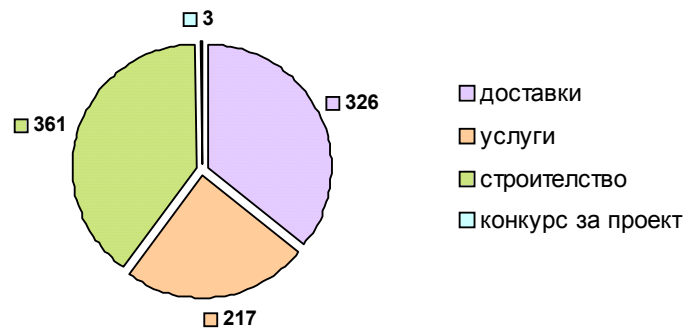
Последващият контрол върху дейността на възложителите е поверен на два органа - Сметната палата /СП/ и Агенцията за държавна финансова инспекция /АДФИ/. Разликата между тях е в подчинеността им, обхвата и функциите. В този смисъл, най-висока степен на независимост се постига при одитите на Сметната палата, която е подчинена на Народното събрание. Обхватът на контрола, който извършва Сметната палата обаче е ограничен до класическите възложители. Органът с изключителни 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, разпоредбите на закона и действащите споразумения между институциите, СП и АДФИ регулярно изпращат на АОП данни за осъществения от тях контрол.

През 2008 г. в АОП са постъпили общо 362 доклада за извършени инспекции и одити. Тяхната обработка и анализ показват, че са проверени общо 1935 процедури /15% от общия брой обявени процедури през 2008 г./, като при 907 или

48% от тях са установени нарушения. Следва да се уточни, че относително високият дял на процедурите с нарушения се дължи на факта, че 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 398 114 х. лв. или 6% спрямо общата стойност на договорите, сключени през 2008 г.

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



Видно от графиката при процедурите за строителство са установени най-голям брой нарушения през 2008г, докато през 2007г. най-много нарушения са установени при процедури за доставки. Тези данни илюстрират зависимостта между обекта на обществената поръчка и вероятността да се допуснат нарушения. Данните за 2008 г. са обезпокоителни, тъй като процедурите за строителство са на най-висока стойност. Такива ще бъдат и голям брой от процедурите, които ще се финансират със средства от европейските фондове, и за които е особено важно да бъдат законосъобразно проведени.

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

Етап от процедурата	ЗОП	НВМОП
Подготовка на процедурата	153	293
Сключване на договора	134	452
Действия на възложителя при приключване на процедурата	31	130
Работа на комисията	24	57

Тази гледна точка показва, че докато при прилагане на ЗОП нарушения се допускат най-вече на етапа на подготовка на процедурата, то при процедурите по

НВМОП това се случва на етап сключване на договора. Както през миналата година, така и през отчетната 2008г., данните показват напълно идентични нарушения, но с различна честота на установяване за всеки от нормативните актове – ЗОП или НВМОП.

Фактът, че болшинството от нарушенията по НВМОП са констатирани на етапа на сключване на договора, би следвало да даде сигнал за засилване на контрола при тях. 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 най-често нарушаваните разпоредби от нормативните актове.

По ЗОП	По НВМОП
непълнота на документацията /чл.42, ал. 1 и 2/ - 73 бр.	решението за откриване на процедура /чл.32, ал. 1/ – 224 бр.
неспазването на различни срокове /чл15, ал. 6/ - 66 бр.	избиране вида на процедура /чл.3, ал.2/ - 131 бр.
неизпращане на информация за сключените договори до АОП - /чл.44/ – 52 бр.	неизпращане на информация до АОП /чл.34/ – 120 бр.

Както може да се види от горната таблица, сред най-честите причини за нарушения по ЗОП, в зависимост от нарушената разпоредба, са:

- непълнота на документацията;
- неспазване на различни срокове;
- неизпращане на информация за сключените договори.

При НВМОП най-често се допускат нарушения на етапа на решението за провеждане на процедура. На следващо място са грешките свързани с избор на процедура и на трето място отново е неизпращане на информация до АОП.

Структурата на нарушените разпоредби показва, че наред с техническите пропуски, възложителите допускат и съществени нарушения, свързани с правилния избор на процедура и непълнота на документацията, които обективно пораждаат съмнения за недобросъвестност.

Забележка: данните за изнесените нарушения могат да се различават от оповестените от Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция, тъй като са базирани само на изпратените до АОП доклади, които не обхващат изцяло дейността на посочените органи.

❖ Обжалване на обществените поръчки

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

Според представените от КЗК данни през 2008г. са обжалвани общо 825 процедури. Образувани са производства по 652 жалби, а отказ са получили 154 жалби. За 369 процедури е поискано налагане на временна мярка "спиране" и такава е наложена в 20 случая.

В 59 от случаите на обжалване КЗК е прекратила производството, поради установяване на недопустимост на жалбата.

Данните от решенията на комисията за резултатите от обжалването показват, че решение в полза на обжалващите е взето в 132 случая.

Данните показват, че са обжалвани малко над 6% от обявените процедури. От тях решенията, доказващи неправомерно поведение на възложителите са около 1%, спрямо общия брой на обявените процедури.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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

❖ През втората година от членството на страната ни в Европейския съюз и петата година от създаването на Агенцията по обществени поръчки, може да се твърди, че в страната функционира развита система за възлагане на обществени поръчки. Тази система се характеризира с нормативна пълнота, ясни и изчерпателни правила, една от най-развитите форми за осигуряване на публичност при обявяване и отчитане на процедурите и наличието на специализирани органи.

❖ Големите възложители в страната 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 обаче продължават да 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 средства.

❖ Системите за контрол и обжалване на обществените поръчки функционират успешно, въпреки че темповете на развитие на пазара ги изправиха 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 е подчертано желанието на законодателя да търси гаранции за законосъобразност при разходването на публичните средства.

❖ Заедно с посоченото, трябва да се отбележи, че системата страда и от някои слабости.

На първо място налице е недостатъчен административен капацитет, необходим за постигане на достатъчно методическо въздействие върху субектите на обществени поръчки. В тази връзка бяха предприети редица мерки за укрепване капацитета на агенцията. Заедно с тях, АОП беше натоварена с нови функции, които изискват от нея пределно ефективно използване на наличните ресурси.

На втора място, като основен проблем се очертава субективното отношение на възложителите към обществените поръчки. Основание за негативно заключение ни дава броят на обявяваните процедури на договаряне, при които законосъобразността не е доказана. Решението на този проблем трябва да се търси в две насоки; чрез въвеждане на ред за осъществяване на предварителен контрол върху тези процедури и чрез реализиране на последователна политика на неприемливост спрямо тях, въпреки правната възможност за провеждането им. Подобни мерки са реализирани в други страни-членки, където процедурите на договаряне не се използват в определени случаи, например при договори, които ще се финансират със средства от европейските фондове.

Като трети основен проблем се очертава недостатъчното познаване на закона от възложителите. Наблюдението на агенцията показва, че паралелно се развиват две тенденции, при които определени възложители изграждат структури и повишават културата си при възлагане на обществени поръчки, но заедно с това много други показват непознаване на закона. Това води до опорочаване на процедури, допуснато поради незнание или небрежност.

На последно място трябва да отбележим фактът, че възложителите продължават да не обръщат нужното внимание на етапа на планиране на обществените поръчки. Това ги поставя в ситуации, при които не разполагат с време за провеждане на открити процедури, което е честа причина за прибегване до договаряне, което води след себе си цялостна незаконосъобразност.

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

❖ Предвид разрастващата се обща икономическа криза се очаква умерен спад в броя на обявяваните процедури. Заедно с това е вероятно преразпределение на поръчките по предмет. В зависимост от политиката на правителството превес ще имат процедурите за финансиране към които е насочен намаляващият финансов ресурс. Ако се финансират приоритетно договорите за изграждане на инфраструктура, то строителството ще е сред преобладаващите обекти на обществени поръчки. В случай, че разходите на бюджета се ограничат до

непосредственото поддържане на административните структури, относително най-висок дял ще имат доставките. От значение за очакваните пропорции е и размерът и целевата насоченост на средствата, предоставяни по линия на еврофондовете.

❖ Въпреки очаквания спад, изискванията за законосъобразност при разходването на средствата ще нарастват. Ето защо ще расте и необходимостта от методическа подкрепа за субектите на процедурите. Сътрудничеството между органите за методология, контрол и обжалване също следва да се задълбочи, с оглед постигането на единство в подхода и в целите. Ще се очаква и развитие на политики, ориентирани все повече към предварителен контрол върху процедури, при които съмненията за незаконосъобразност са най-големи.

В заключение може да се направи обобщението, че през последната година, както и през петте години на своето съществуване, АОП напълно оправдава своето съществуване. Агенцията изпълнява успешно множество функции и задачи. Нейната роля е от съществено значение за функционирането на системата. Администрацията разполага с ядро от висококвалифицирани експерти, чието запазване е от съществено значение за успешното реализиране на политиките в областта на обществените поръчки. Ръководството на администрацията също е съставено от тясноспециализирани в областта кадри, поради което тя е надежден и търсен партньор от страна на възложителите и бизнеса. Не е без значение и фактът, че прогнозите съдържащи се в годишния доклад за 2007 г., се проявиха през 2008 г., а това доказва, че АОП наблюдава задълбочено протичащите процесите, обработва компетентно наличната информация и предлага обективни и аргументирани заключения и решения на проблемите.

През 2009 г. усилията ще бъдат насочени към общо поддържане на системата, развитие на нормативната уредба в областите на контрола и обжалването на обществените поръчки. Ще бъдат изпълнени и редица инициативи, чиято цел е задълбочаване на сътрудничеството с партньори от Европа и разработване на предложения за оптимизиране на възлагането чрез централизиране. Предвижда се реализирането на множество обучителни мероприятия и издаването на наръчници и помощни материали.

Предвид изложеното, и през 2009 г. АОП ще бъде фактор от ключово значение за реализирането на политиката в областта на обществените поръчки като съществена част от общата икономическа политика на страната.

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

ИЗПЪЛНИТЕЛЕН ДИРЕКТОР:

МИГЛЕНА ПАРВЛОВА