

**BG**

**BG**

**BG**



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 27.1.2011  
COM(2011) 15 окончателен

## **ЗЕЛЕНА КНИГА**

**относно модернизирането на политиката на ЕС в областта на обществените  
поръчки  
Към по-ефективен европейски пазар на обществените поръчки**

## СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Какво представляват правилата относно обществените поръчки? .....	6
1.1.	Дейности по закупуване .....	7
1.2.	Договори за обществени поръчки .....	8
1.3.	Възложители на обществени поръчки .....	11
2.	Подобряване на набора от инструменти на възлагащите органи.....	14
2.1.	Осъвременяване на процедурите.....	15
2.2.	Специфични инструменти за малки възлагачи органи .....	22
2.3.	Сътрудничество между публични институции .....	24
2.4.	Подходящи инструменти за акумулиране на търсенето/съвместно възлагане на обществени поръчки .....	27
2.5.	Отговор на опасения, свързани с изпълнение на договори .....	28
3.	По-достъпен европейски пазар на обществените поръчки.....	31
3.1.	По-добър достъп на МСП и новосъздадени дружества .....	32
3.2.	Гарантиране на лоялна и ефективна конкуренция.....	35
3.3.	Възлагане на обществени поръчки в случай на липса на конкуренция/при изключителни права.....	38
4.	Стратегическо използване на обществените поръчки в отговор на нови предизвикателства.....	39
4.1.	„Как да се купува“ с оглед постигане на целите на „Европа 2020“ .....	41
4.2.	„Какво да се купува“ в подкрепа на целите на политиката „Европа 2020“ .....	48
4.3.	Иновации.....	52
4.4.	Социални услуги .....	55
5.	Гарантиране на целесъобразни процедури.....	57
5.1.	Предотвратяване на конфликти на интереси .....	57
5.2.	Борба с фаворизирането и корупцията .....	58
5.3.	Изключване на „проблемни“ оференти .....	60
5.4.	Избягване на необосновани предимства.....	62
6.	Достъп на доставчици от трети страни до пазара на ЕС.....	63

## ЗЕЛЕНА КНИГА

### относно модернизирането на политиката на ЕС в областта на обществените поръчки Към по-ефективен европейски пазар на обществените поръчки

В стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж<sup>1</sup> се описва визия за конкурентна социална пазарна икономика на Европа през следващото десетилетие, която се основава на три взаимосвързани и подсилващи се приоритети: изграждане на икономика, основаваща се на знания и иновации; насърчаване на нисковъглеродна и конкурентоспособна икономика с ефективно използване на ресурсите; и стимулиране на икономика с високи равнища на заетост, която да доведе до социално и териториално сближаване.

Обществените поръчки играят ключова роля в стратегията „Европа 2020“ като един от основаните на пазара инструменти, който следва да се използва за постигане на тези цели. По-конкретно в стратегията „Европа 2020“ се призовава обществените поръчки да:

- ° подобрят рамковите условия за иновации на бизнеса, като се използва напълно политика, насочена към търсенето<sup>2</sup>,
- ° подпомогнат прехода към нисковъглеродна икономика с ефективно използване на ресурсите, например чрез насърчаване на по-широкообхватно използване на екологосъобразни обществени поръчки и
- ° подобряване на бизнес средата, особено за иновативни малки и средни предприятия (МСП).

В стратегията „Европа 2020“ се подчертава също така, че политиката в областта на обществените поръчки трябва да гарантира възможно най-ефикасно използване на публичните средства и че пазарите на обществени поръчки трябва да останат отворени в целия ЕС. Постигането на оптимални крайни резултати от обществените поръчки чрез ефикасни процедури е от изключително значение в контекста на строги бюджетни ограничения и икономически трудности в много държави-членки на ЕС. Заради тези предизвикателства днес повече от когато и да било е нужен функционален и ефективен европейски пазар на обществени поръчки, който може да спомогне за постигането на тези амбициозни цели.

Много заинтересовани страни настояха за преразглеждане на системата на ЕС за обществени поръчки с цел подобряване на нейната ефикасност и ефективност. Поради

---

<sup>1</sup> Виж Съобщение на Комисията от 3 март 2010 г., COM(2010) 2020.

<sup>2</sup> Това е включено и в съобщението на Комисията „Съюз за иновации“, SEC(2010) 1161 — една от водещите инициативи в рамките на „Европа 2020“, насочена към стратегическото използване на обществените поръчки за насърчаване на научноизследователска дейност и иновации. С инициативата се призовава държавите-членки да отделят част от своите бюджети за обществени поръчки за научноизследователска дейност и иновации и се отбелязва, че Комисията ще предостави насоки и механизми за подпомагане на възлагащите органи.

това Комисията обяви в Акта за единния пазар<sup>3</sup>, че ще проведе широка консултация, за да изготви законодателни предложения най-късно в началото на 2012 г. с оглед опростяване и актуализиране на европейското законодателство относно обществените поръчки, така че възлагането на договори да стане по-гъвкаво и договорите за обществени поръчки да могат да се използват по-добре в подкрепа на други политики.

Действащият набор от директиви относно обществените поръчки, а именно директиви 2004/17/ЕО<sup>4</sup> и 2004/18/ЕО<sup>5</sup>, представляват последната стъпка от дълъг процес на развитие, който започна през 1971 г. с приемането на Директива 71/305/ЕИО<sup>6</sup>. С гарантиране на прозрачни и недискриминационни процедури тези директиви целят най-вече да гарантират, че икономическите оператори могат да се възползват напълно от основните свободи в сферата на обществените поръчки. В действащите директиви се посочват и редица цели, свързани с интегрирането на други политики в тази рамка, например опазване на околната среда и социални стандарти<sup>7</sup> или борбата с корупцията<sup>8</sup>.

Предвид ключовата роля на обществените поръчки за справяне с предизвикателствата в наши дни, съществуващите средства и методи трябва да се осъвременят, за да са по-добре пригодени за справяне с променящите се политически, социални и икономически условия. Трябва да се постигнат няколко допълнителни цели:

Първата цел е да се повиши ефикасността на публичните разходи. Това включва от една страна търсенето на най-добрите възможни резултати от обществените поръчки (икономически най-изгодното използване на средствата). За постигане на тази цел от особено важно значение е създаването на условия за възможно най-силна конкуренция за обществените поръчки, възлагани на вътрешния пазар. На участниците трябва да се предостави възможност да се конкурират на равни начала и трябва да се избягва нарушаването на конкуренцията. Същевременно е от решаващо значение да се увеличи

---

<sup>3</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите: За Акт за единния пазар — За изграждане на високо конкурентна социална пазарна икономика от 27 октомври 2010 г., COM(2010) 608.

<sup>4</sup> Директива 2004/17/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги (ОВ L 134, 30.4.2004 г., стр. 1). Директива, последно изменена с Регламент (ЕО) № 1177/2009 на Комисията от 30 ноември 2009 г. за изменение на директиви 2004/17/ЕО, 2004/18/ЕО и 2009/81/ЕО на Европейския парламент и на Съвета по отношение на прилаганите от тях прагове за процедурите за възлагане на обществени поръчки (ОВ L 314, 1.12.2009 г., стр. 64).

<sup>5</sup> Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки (ОВ L 134, 30.4.2004 г., стр. 114). Директива, последно изменена с Регламент (ЕО) № 1177/2009 на Комисията. В текста по-долу като отправна точка ще се използват разпоредбите на Директива 2004/18/ЕО; при все това, освен ако изрично е посочено друго, това може да се разбира като позоваване — *mutatis mutandis* — на съответстващите разпоредби на Директива 2004/17/ЕО. Поради това терминът „възлагащ орган“ може да се разбира като позоваване както на органите, чиито обществени поръчки са предмет на Директива 2004/18/ЕО, така и на „възложителите“ съгласно Директива 2004/17/ЕО.

<sup>6</sup> Директива 71/305/ЕИО от 26 юли 1971 г. относно координирането на процедурите за възлагането на обществени поръчки за строителство (ОВ L 185, 16.8.1971 г., стр. 5).

<sup>7</sup> Виж съображения 5 и 46 от Директива 2004/18/ЕО и съображения 12 и 55 от Директива 2004/17/ЕО.

<sup>8</sup> Виж съображение 43 от Директива 2004/18/ЕО и съответстващото съображение 40 от Директива 2004/17/ЕО.

ефикасността на самите процедури за възлагане на обществени поръчки: рационализираните процедури за възлагане на обществени поръчки с целеви мерки за опростяване, които отговарят на специфичните нужди на малките възлагащи органи, биха могли да помогнат на възложителите на обществени поръчки да постигнат най-добрите резултати от обществените поръчки при най-ниски разходи на време и публични средства. По-ефикасните процедури ще са от полза за всички икономически оператори и ще улеснят участието както на МСП, така и на трансгранични оференти. В действителност трансграничното участие в процедурите за възлагане на обществени поръчки на ЕС остава ниско<sup>9</sup>. Сравнението с частния сектор, в който трансграничната търговия е много по-разпространена, показва, че все още има значителен неизползван потенциал. Целта за по-ефикасно възлагане на обществени поръчки се разглежда най-вече с въпросите в част 2 (подобряване на набора от инструменти на възлагащите органи) и 3 (по-достъпен европейски пазар на обществени поръчки) на Зелената книга.

Друга допълнителна цел е да се даде възможност на възложителите да използват по-добър начин обществените поръчки в подкрепа на общи обществени цели, които включват опазване на околната среда, подобрена енергийна ефективност и ефективно използване на ресурсите, борба с промените на климата, насърчаване на иновации и социално включване, както и гарантиране на най-добрите възможни условия за осигуряване на висококачествени обществени услуги. Преследването на тази цел може да допринесе и за постигането на първата цел за повишаване на ефикасността на публичните разходи в дългосрочен аспект, например чрез пренасочване на вниманието от най-ниската първоначална цена към най-ниските разходи през жизнения цикъл на продукта<sup>10</sup>. Въпросите, свързани с тази цел, са разгледани в част 4 от Зелената книга (стратегическо използване на обществените поръчки).

Би могло да се предвиди и допълнително развитие на законодателството на ЕС относно обществените поръчки с цел решаване на важни въпроси, които до настоящия момент не са третирани в достатъчна степен, например предотвратяване на корупцията и фаворизирането (част 5) и борба с тях, и въпросът с подобряването на достъпа на европейски предприятия до пазарите на трети страни (част 6). Освен това прегледът на законодателната рамка ще бъде и възможност за проучване дали някои основни концепции и схващания следва да се прецизират, за да се осигури подобряване на правната сигурност за възлагащите органи и предприятията (част 1). В тази светлина прегледът може да предостави някои възможности за по-голямо сближаване между прилагането на правилата на ЕС за обществените поръчки и за държавните помощи.

В Зелената книга се отразяват редица идеи за по-добро постигане на различните цели. При все това трябва да сме наясно, че между различните цели може да има противоречия (например опростяването на процедурите от една страна и вземането под внимание на други цели на политиките от друга страна). Тези различни цели понякога

---

<sup>9</sup> Съгласно нови изследвания само 1,6 % от договорите за обществени поръчки се възлагат на оператори от други държави-членки. Непрякото трансгранично участие — чрез корпоративни филиали или партньори, разположени в държавата-членка на възлагащия орган — е по-често срещано. Независимо от това дори процентът на възложените непреки трансгранични договори остава относително нисък (11 %).

<sup>10</sup> Класически пример за това са случаите, при които не се предприемат инвестиции за енергийна ефективност, тъй като инвестиционните и оперативните разходи се управляват отделно с различни бюджетни процедури.

водят до варианти на политики с различна насоченост и това ще изисква мотивиран избор на по-късен етап.

Освен това обхватът на възможните законодателни изменения не е неограничен. Законодателните промени ще трябва да съответстват на международните ангажименти на ЕС или може да изискват откриване на съответни преговори с всички засегнати партньори по евентуални искания за компенсация. Поради това тези ангажименти, определени в едно многостранно споразумение<sup>11</sup> и седем двустранни споразумения<sup>12</sup>, може да ограничат обхвата на всякакви законодателни промени. Това се отнася по-специално за праговете за прилагане на правилата на ЕС за обществените поръчки, определенията за дейности по закупуване и купувачи от публичния сектор и някои въпроси, свързани с процедурите, като изготвянето на технически спецификации и определянето на срокове.

Концесиите не се разглеждат в настоящата консултация; те бяха предмет на отделни, проведени на по-ранен етап, консултации и оценка на въздействието. Комисията възнамерява да предложи законодателство с цел да се гарантира по-голяма правна сигурност за регионалните и местните органи и икономическите оператори в цяла Европа и да се улесни развитието на публично-частни партньорства. Въпросите, свързани с електронните обществени поръчки, са обхванати от отделна Зелена книга, която беше публикувана на 18 октомври 2010 г.<sup>13</sup>

Паралелно с настоящата Зелена книга Комисията предприема цялостна оценка на въздействието и разходната ефективност на политиката на ЕС в областта на обществените поръчки. При оценката ще бъдат събрани основани на пазара доказателства относно функционирането на действащото законодателство относно обществените поръчки с оглед осигуряване на емпирични заключения в области, които се нуждаят от подобряване. Резултатите от това ново проучване ще бъдат оповестени през лятото на 2011 г.

Отговорите на заинтересованите страни на въпросите, поставени с настоящата Зелена книга заедно с резултатите от оценката ще осигурят информация за подготовката на бъдещата реформа на правилата на ЕС относно обществените поръчки, което ще доведе до предложение за законодателна реформа.

## **1. КАКВО ПРЕДСТАВЛЯВАТ ПРАВИЛАТА ОТНОСНО ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ?**

Когато изразходват обществени средства, купувачите от публичния сектор трябва да съпоставят стимули, различни от тези на управителите в частния бизнес, които са изправени пред риск от загуби и в крайна сметка от обявяване в несъстоятелност, и които се контролират пряко от пазарните сили.

Поради тези причини правилата относно обществените поръчки предвиждат специфични процедури за възлагане на договори, така че обществените поръчки да

---

<sup>11</sup> Споразумението за обществени поръчки (GPA) на Световната търговска организация (СТО), вж. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/international\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/international_en.htm).

<sup>12</sup> Относно двустранните търговски споразумения вж: <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/>.

<sup>13</sup> Зелена книга относно разширяване на използването на електронните обществени поръчки в ЕС, SEC(2010) 1214, 18.10.2010 г.

могат да се възлагат по най-рационалния, прозрачен и справедлив начин. Предвидени са предпазни мерки, които да компенсират потенциалната липса на търговска дисциплина при възлагането на обществени поръчки, както и защита срещу скъпо струващо преференциално третиране в полза на национални или местни икономически оператори.

Поради това европейските правила относно обществените поръчки се прилагат по отношение на всички договори за обществени поръчки, които са от потенциален интерес за оператори в рамките на вътрешния пазар, и гарантират равен достъп до договори за обществени поръчки в рамките на европейския пазар на обществени поръчки и лоялна конкуренция при тях.

### 1.1. Дейности по закупуване

Най-общо казано, правилата относно обществените поръчки са създадени с цел да регулират дейностите по закупуване на възлагащите органи. При все това обхватът на директивите на ЕС относно обществените поръчки не е ограничен изрично до закупуване, обхващащо специфичните нужди на възлагащите органи.<sup>14</sup> Това доведе до дискусия относно приложимостта на директивите в ситуации, в които държавните органи сключват споразумения, в които се предвиждат правно обвързващи задължения за цели, несвързани с техните собствени нужди от закупуване.

Това се отнася например за случаите, при които споразумението за отпускане на помощ съдържа правно обвързващо задължение за бенефициера да предостави определени услуги. Такива задължения обикновено се предвиждат, за да гарантират целесъобразното използване на публичните средства, те не са предвидени с цел да отговорят на нуждите от доставки на държавния орган, предоставящ помощта.

Органите на държавите-членки и други заинтересовани страни изразиха недоволство от липсата на правна сигурност по отношение на обхвата на правилата относно обществените поръчки в тези ситуации и призоваха за поясняване на целта на тези правила. В най-новата съдебна практика Съдът постанови, че концепцията „договори за обществени поръчки“ изисква строителството, доставките или услугите, които са предмет на договора, да се извършват така, че да са *в пряк икономически интерес* на възлагащия орган.<sup>15</sup>

#### Въпрос:

1. Смятате ли, че обхватът на директивите относно обществените поръчки следва да бъде ограничен до дейностите по закупуване? Следва ли такова ограничение просто да кодифицира критерия за пряк икономически интерес, разработен от Съда, или следва да предвижда допълнителни/алтернативни условия и концепции?

<sup>14</sup> Виж решение от 18.11.2004 г. по Дело C-126/03 *Комисия/Германия*, точка 18.

<sup>15</sup> Решения от 25.3.2010 г. по Дело C-451/08 *Helmut Müller GmbH*, точки 47—54, и от 15 юли 2010 г. *Комисия/Германия*, точка 75.



## 1.2. Договори за обществени поръчки

Съществуващата класификация на договорите за обществени поръчки на договори за строителство, договори за доставки и договори за услуги е отчасти наследена от миналото. Необходимостта от класифициране на договорите за обществени поръчки в една от тези категории по начало може да доведе до затруднения, например в случай на договори за закупуване на софтуерни приложения, които могат да се считат за договори за доставки или за услуги в зависимост от обстоятелствата. Директива 2004/18/ЕО съдържа специфични правила за смесени договори, които бяха допълнително развити в съдебната практика. Според Съда, когато даден договор съдържа елементи, свързани с различни категории, приложимите правила трябва да се определят чрез установяване на главната цел на договора.

Някои от тези проблеми биха могли да се избегнат чрез опростяване на съществуващата структура. Например би могло да се помисли за предоставяне само на два вида договори за обществени поръчки, както е в случая със системата на Споразумението за обществени поръчки (СОП), при която се прави разграничение само между договори за доставки и договори за услуги, а строителството се счита за форма на услуга („договор за строителни услуги“). Би могла да се предвиди и възможност да се използва унифицирана концепция за договор за обществена поръчка и да се прави разграничение въз основа на предмета само когато това е абсолютно необходимо (например в разпоредбите относно праговете).

### Въпрос:

2. Считате ли, че съществуващата структура на материалния обхват със своето разделение на договори за строителство, доставки и услуги е целесъобразна? Ако отговорът е отрицателен, каква алтернативна структура бихте предложили?

Независимо от евентуално преструктуриране на видовете договори, може да е необходимо да се преразгледат и опростят съществуващите определения на различните видове договори.

Това засяга по-специално определението на „обществени поръчки за строителство“ в член 1, параграф 2, буква б) от Директива 2004/18/ЕО, което съдържа три алтернативни условия, които са сложни и отчасти се припокриват. Концепцията за обществена поръчка за строителство включва изпълнение или проектиране и изпълнение на специфични строителни дейности от видовете, изброени в приложение към директивата, изпълнение или проектиране на изпълнение на строеж, определен в член 1, параграф 2, буква б) от директивата, и на последно място „изпълнение на дейности по изграждане, с каквито и да е средства, на строеж в съответствие с изискванията на възлагащия орган“. Последното условие беше добавено, за да се гарантира, че определението включва случаи, в които строежите се изпълняват не от самия изпълнител, а от трети страни, които действат от името на изпълнителя.

Може да се предвиди опростяване на определението чрез заменяне на съществуващата структура с много по-прост и по-ясен набор от условия, които обхващат всички видове строителни дейности, независимо от тяхното естество и цел, включително дейности, свързани с изграждане на специфични строежи, евентуално от трети страни.

**Въпрос:**

3. Смятате ли, че определението на „обществена поръчка за строителство“ следва да се преразгледа и опрости? Ако отговорът е положителен, бихте ли предложили да се заличи позоваването на специфичен списък от приложение към директивата? Какви биха били елементите на предложеното от вас определение?

*А/Б-услуги*

Още по-важен въпрос е обхватът по отношение на договорите за услуги.

В действащите директиви се прави разграничение между така наречените „А-услуги“<sup>16</sup> и „Б-услуги“<sup>17</sup>. Докато А-услугите са предмет на пълните процедури на директивите, при възлагането на договори за Б-услуги трябва единствено да се спазват разпоредбите относно техническите спецификации и относно предаването на съобщение за резултатите от процедурата по възлагане на обществена поръчка<sup>18</sup>. При все това съгласно съдебната практика на Съда на Европейския съюз възлагащите органи, които сключват договори за Б-услуги, трябва да спазват основните правила на първичното право на ЕС и по-специално принципите на недискриминация, равно третиране и прозрачност, ако въпросните договори са от трансграничен интерес.<sup>19</sup> Това води до задължение да се гарантира достатъчна степен на рекламиране, за да се даде възможност на заинтересованите икономически оператори от други държави-членки да вземат решение дали да изразят интерес към договора.

Първоначално намерението на законодателния орган беше да се ограничи пълното прилагане на директивата за един преходен период, така че да обхваща само специфични договори за услуги, за които беше сметено, че имат по-голям потенциал за трансгранична търговия.<sup>20</sup> Трябва да сме наясно, че от гледна точка на отворения характер на списъка с „Б услугите“ (виж категория 27 „други услуги“), пълното прилагане на директивите по отношение на услугите всъщност е изключението, докато третирането на „Б услугите“ е правилото.

Налице са някои съмнения дали тази ситуация продължава да е целесъобразна в контекста на икономическото и правно развитие на вътрешния пазар. За някои услуги, изрично посочени в списък „Б“, например услуги на водния транспорт, услуги на хотели, посреднически услуги по набиране, насочване и предоставяне на работна сила или охранителни услуги, действително изглежда трудно да се приеме, че трансграничният интерес към тях би бил по-малък, отколкото към услугите от списък „А“.

Освен това разграничението между услуги „А“ и „Б“ е източник на трудности и евентуални грешки при прилагането на правилата. Както и в случая с класифицирането

<sup>16</sup> Услуги, изброени в приложение II А към Директива 2004/18/ЕО или приложение XVII А към Директива 2004/17/ЕО.

<sup>17</sup> Услуги, изброени в приложение II Б към Директива 2004/18/ЕО или приложение XVII Б към Директива 2004/17/ЕО.

<sup>18</sup> Виж членове 20 и 21 от Директива 2004/18/ЕО и членове 31 и 32 от Директива 2004/17/ЕО.

<sup>19</sup> Виж решение от 13.11.2007 г. по Дело С-507/03 *Комисия/Ирландия*, точки 24—31.

<sup>20</sup> Виж съображение 19 от Директива 2004/18/ЕО.

на договорите, налице са проблеми при гранични случаи и смесени договори.<sup>21</sup> Освен това такова разграничение не съществува в системите на повечето от търговските ни партньори. Следователно действащата в момента правна рамка затруднява постигането на по-големи ангажименти относно достъпа до пазарите от страна на търговските партньори, тъй като ЕС не е в състояние да отговори със същото, особено по отношение на услугите, които са от интерес за вътрешния пазар и за трансграничната търговия.

Най-логичното решение би било да се елиминира разграничението между съществуващите „Б“ услуги и „А“ услуги и да се прилага стандартният режим по отношение на всички договори за услуги<sup>22</sup>. Предимството в този случай би било опростяването на съществуващите правила. Ако настоящата консултация покаже, че общият режим трябва да се опрости, това опростяване би могло също така да улесни премахването на действащия специален режим за Б-услуги.

**Въпроси:**

4. Смятате ли, че разграничението между А и Б услугите следва да се преразгледа?
5. Мислите ли, че директивите относно обществените поръчки следва да се прилагат по отношение на всички услуги, евентуално въз основа на по-гъвкав стандартен режим? Ако отговорът е отрицателен, моля, посочете кои услуги следва да продължат да се третираат съгласно действащия режим за Б-услуги и причините за това.

*Прагове*

Понастоящем праговете, определени в директивите, се считат за твърде ниски от някои заинтересовани страни и в съответствие с това те искат праговете да бъдат увеличени, смятайки, че трансграничният интерес е прекалено ограничен и не оправдава административната тежест, свързана с процедура за възлагане на поръчка при договори с относително ниска стойност, които понастоящем са обхванати от директивите.

Увеличаването на праговете обаче ще освободи повече договори от задължението за публикуване в целия ЕС на обявление за поръчка, като намали по този начин бизнес възможностите за предприятията в цяла Европа.

При всички случаи трябва да се отбележи, че всички международни ангажименти, поети от ЕС, включват прагове, които са определени на същото ниво като в действащите директиви, с изключение на така наречените Б-услуги (и по-специално социалните услуги)<sup>23</sup>. Тези прагове определят възможностите за достъп до пазара и са едни от най-важните елементи във всички тези споразумения. Всяко увеличение на приложимите прагове в ЕС автоматично би довело до съответно увеличение във всички споразумения, сключени от ЕС (което означава не само в СОП, но и във всички други международни споразумения). Тази ситуация би могла на свой ред да доведе до

<sup>21</sup> Виж член 22 от Директива 2004/18/ЕО.

<sup>22</sup> За социални услуги, вж. раздел 4.4 по-долу.

<sup>23</sup> За социални услуги, вж. раздел 4.4 по-долу.

искания за компенсация от нашите партньори. Тези искания биха могли да са значителни.

**Въпрос:**

6. Бихте ли препоръчали праговете за прилагане на директивите на ЕС да се увеличат, въпреки че това би довело до последиците на международно ниво, описани по-горе?

*Изключения*

Разделът относно „обществени поръчки извън приложното поле на директивата“ в Директива 2004/18/ЕО<sup>24</sup> е доста разнороден — някои от изключенията се основават на изключения/ограничения на обхвата на Договора (член 14), съображения за съгласуваност с международния правен ред (член 15) или с други правни предмети (член 16, букви в), д)), докато други са резултат от политически избор (член 16, букви а), б), г), е), член 17). Това затруднява изграждането на основна концепция при оценяването на нуждата от преразглеждане на тези разпоредби. Във всеки случай преразглеждането на тези изключения трябва да се обмисли в контекста на международните ангажименти на Европа, които понастоящем отразяват изключенията и дерогациите, включени в тези директиви. Въвеждането на каквото и да било ново изключение определено би породило опасения от тази гледна точка. Международните ангажименти обаче действително оставят свобода на действие за актуализиране или поясняване на съдържанието и представянето на изключенията. Би могло да се разгледа възможността да се премахнат изключения, които вече не са нужди поради правни, политически или икономически промени.

**Въпроси:**

7. Считате ли, че действащите разпоредби относно договори, предмет на изключение, са целесъобразни? Смятате ли, че съответният раздел следва да се реструктурира или че конкретни изключения се нуждаят от поясняване?
8. Смятате ли, че определени изключения трябва да се премахнат, преразгледат или актуализират? Ако отговорът е положителен, кои? Какво бихте предложили?

**1.3. Възложители на обществени поръчки**

*Възлагане на обществени поръчки от институции в държавната сфера*

Директива 2004/18/ЕО се прилага по отношение на договори, възлагани от държавата (включително всички нейни подразделения), регионалните или местни власти и публичноправни субекти, както и асоциации, създадени от един или повече от тези субекти.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Членове 12—18 от Директива 2004/18/ЕО.

<sup>25</sup> За институциите, които задължително трябва да прилагат Директива 2004/17/ЕО, виж точка 7 по-долу.

Докато концепциите „държава“ и „местни и регионални власти“ са относително праволинейни, концепцията „публичноправни субекти“ е по-сложна. Тя е предвидена да обхваща юридически независими организации, които имат тясна връзка с държавата и като цяло действат като държавни органи. Примерите включват органи за общественото радиоразпръскване, университети, здравноосигурителни каси и общински предприятия.

Определението, предвидено в Директива 2004/18/ЕО, беше предмет на цяла серия решения на Съда на Европейския съюз. В контекста на тази съдебна практика условията могат да се обобщят както следва:

- (1) Органът има специфична цел да отговаря на нужди от общ интерес, които не са от индустриално или търговско естество.
- (2) Той има собствена юридическа правосубектност (съгласно частното или публичното право).
- (3) Неговото финансиране, управление или надзор зависи в голяма степен от държавата, регионални или местни власти или други публичноправни органи (виж точните условия в член 1, параграф 9, втора алинея, буква в).

Правилното прилагане на тези елементи изисква подробен анализ на отделните случаи, като се вземат под внимание фактори като степента на конкуренция на пазара и въпросът дали органът се стреми към печалба и понася загуби и рискове, свързани с тази дейност.

**Въпрос:**

9. Считате ли, че използваният понастоящем подход за определяне на възложители на обществени поръчки е целесъобразен? По-специално смятате ли, че концепцията „публичноправен орган“ следва да се поясни и актуализира в контекста на съдебната практика на Съда на Европейския съюз? Ако това е така, какво актуализиране бихте счели за уместно?

*Обществени комунални услуги*

В съответствие с действащия режим за възлагане на обществени поръчки специална директива, Директива 2004/17/ЕО, регулира обществените поръчки в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги. Тези сектори имат някои общи характеристики: те са мрежови индустрии, т.е. те включват използването на физическа или „виртуална“ мрежа (например тръбопроводи, електроенергийни мрежи, пощенски инфраструктури, железопътни линии и др.) или се извършват в рамките на географски области, обикновено въз основа на изключителни права, с оглед предоставяне на терминали или проучване и евентуален добив на минерали (нефт, газ, въглища и др.).

Допълнителна характеристика на тези сектори е, че въпросните дейности се извършват не само от държавните органи, но също така — а в някои държави-членки предимно — от търговски дружества, било то публични предприятия или частни дружества, които извършват дейност въз основа на специални или изключителни права. Главната причина за въвеждане на правилата за обществените поръчки за тези сектори беше затвореният характер на пазарите, в които извършват дейност тези оператори, поради

наличието на специални или изключителни права, предоставени от държавите-членки във връзка с доставката, осигуряването или обслужването на мрежи за предоставяне на въпросната услуга. Разширяването на разпоредбите за възлагането на обществени поръчки, така че да включват държавни и частни (търговски) оператори на комунални услуги беше сметнато за необходимо заради разнообразието от начини, по които националните органи могат да повлияят на поведението на тези правни субекти, включително предоставянето (или не) на специални или изключителни права или участие в техния капитал и представителство в административните, ръководните или надзорните органи на правни субекти.

С други думи, при липсата на достатъчен конкурентен натиск, въведената с прилагането на процедурните правила на директивата относно комуналните услуги дисциплина беше сметната за необходима, за да се гарантира, че възлагането на обществени поръчки във връзка със съответните дейности ще бъде извършено по прозрачен и недискриминационен начин. При липсата на специални правила имаше опасения, че решенията за възлагане на обществени поръчки от операторите на комунални услуги биха могли да се повлияят от фаворизиране, местни предпочитания или други фактори.

Оттогава насам бяха извършени процеси на либерализиране на равнището на ЕС или на национално равнище за много от тези сектори (например по отношение на електроенергията и газа, проучване и експлоатация на въгледороди, пощенски услуги и др.). При все това опитът показва, че „либерализирането“, т.е. процес, насочен към получаване на свободен достъп до съответната дейност, не води непременно или автоматично до силна конкуренция — „установените оператори“ често запазват много значителни пазарни дялове, а в някои държави-членки наличието на притежавани от държавата предприятия също може да наруши функционирането на пазара.

Настоящата директива съдържа разпоредба, член 30, която дава възможност на Комисията да освобождава определени обществени поръчки от обхвата на директивата, когато нивото на конкуренция (на пазари с неограничен достъп) е такова, че конкурентният натиск ще гарантира необходимата прозрачност и недискриминация при възлагането на обществени поръчки във връзка с тези дейности. До настоящия момент Комисията е приела шестнадесет такива решения относно девет различни държави-членки и едно заявление беше оттеглено. Въпросните сектори до настоящия момент са секторът на електроенергията (производство и продажба), секторът на газа (продажба), секторите на нефта и (природния) газ, както и различни части от пощенския сектор (по-специално логистика, колет и финансови услуги).

Една последна точка, която трябва да се отчете, е, че все повече частноправни субекти получават правото да извършват дейност след като преминат през открити и прозрачни процедури и поради това нямат специални или изключителни права по смисъла на директивата.

Освен това следва да се отбележи, че пълният обхват на директивата относно комуналните услуги е заложен на международно ниво — или в СОП, или в двустранни споразумения. Евентуални ограничения на обхвата биха могли да доведат до изменение на международните ангажименти, поети от ЕС, което на свой ред може да доведе до искания за компенсация.

<b>Въпроси:</b>
-----------------

10. Смятате ли, че все още съществува необходимост от правила на ЕС относно обществените поръчки по отношение на тези сектори? Моля, обяснете причините за вашия отговор.
- 10.1. Ако отговорът е положителен, следва ли определени сектори, които понастоящем са обхванати от тези разпоредби, да бъдат изключени или обратно — следва ли други сектори да бъдат включени в разпоредбите? Моля, обяснете кои сектори следва да бъдат обхванати и посочете причините за вашия отговор.
11. Понастоящем обхватът на директивата се определя въз основа на дейностите, които субектите извършват, техният правен статут (публичноправни или частноправни) и, в случай че са частноправни, наличието или липсата на специални или изключителни права. Считате ли, че тези критерии са уместни или следва да се използват други критерии? Моля, обосновайте своя отговор.
12. Може ли стремежът към печалба или търговският характер на частните дружества да се считат за достатъчни за гарантиране на обективно и справедливо възлагане на обществени поръчки от тези субекти (дори когато те извършват дейност въз основа на специални или изключителни права)?
13. Представява ли действащата разпоредба в член 30 от директивата ефективен начин за адаптиране на обхвата на директивата към променящите се модели на регулиране и конкуренция на съответните (национални и секторни) пазари?

## **2. ПОДОБРЯВАНЕ НА НАБОРА ОТ ИНСТРУМЕНТИ НА ВЪЗЛАГАЩИТЕ ОРГАНИ**

Понякога възлагащите органи изразяват недоволство, че регулаторните инструменти, предоставени от правилата на ЕС, не са напълно адаптирани към техните купувателни потребности. По-специално те твърдят, че са необходими по-опростени и/или по-гъвкави процедури. Освен това те заявяват, че в някои случаи прилагането на пълния набор от правила е непрактично (по-специално в случай на възлагане на обществени поръчки от много малки възлагащи органи); други ситуации (някои форми на сътрудничество между публични институции) би следвало да се освободят напълно от прилагането на тези правила. В допълнение има области на обществени поръчки, в които инструментите, предоставени от правилата на ЕС относно обществените поръчки, може да не са достатъчни (съвместно възлагане на обществени поръчки, специфични проблеми, които възникват след възлагането на договора).

Тези опасения ще бъдат разгледани в следващия раздел. От обратната информация, получена от икономическите оператори, става ясно, че трябва да има някои основни изисквания, заложи в правилата на ЕС, за да се гарантират равни условия на европейско равнище, като същевременно биха могли да се преразгледат някои по-подробни правила на действащите директиви. При все това трябва да се отбележи, че при опростяването на правилата на ЕС ще има определени ограничения. Редица процедурни изисквания произтичат пряко от СОП и двустранните споразумения, подписани от ЕС, например крайните срокове за различни процедури, условията за използване на процедура на договаряне без публикуване или публикуването на обявление за възлагане на обществена поръчка. Премахването или промяната на тези изисквания не биха били възможни без преговаряне на международните задължения

на ЕС. Освен това трябва да се има предвид, че правилата на ЕС се допълват от голям набор от правила на национално или регионално равнище. Регламент, който се отменя на равнището на ЕС, може да се замени на други нива, което създава риск от по-разнородно национално законодателство и евентуално свръхрегулиране на национално равнище<sup>26</sup>. Всяко преразглеждане на процедурните правила ще трябва да е съобразено и с целта за осигуряване на максимална съгласуваност между законодателството в областта на обществените поръчки и законодателството на ЕС в други области, като контрола върху държавните помощи.

**Въпрос:**

14. Смятате ли, че е целесъобразно правилата на ЕС относно обществените поръчки да останат толкова подробни, колкото са понастоящем? Ако отговорът е отрицателен, твърде подробни ли са те или недостатъчно подробни?

## 2.1. Осъвременяване на процедурите

Една от основните теми на обществения дебат е дали процедурите съгласно директивите са напълно пригодени към нуждите на възлагащите органи и икономическите оператори или дали следва да се изменят и как, ако отговорът е положителен, по-специално с оглед намаляване на сложността и административната тежест, като същевременно се гарантира лоялна конкуренция за договорите за обществени поръчки и оптимални резултати от обществените поръчки.

### *Общи процедури*

Действащите директиви предвиждат множество инструменти и процедури. И Директива 2004/17/ЕО, и Директива 2004/18/ЕО дават на възложителите свободен избор между откритата<sup>27</sup> и ограничената<sup>28</sup> процедура. Ситуацията е малко по-различна, когато става въпрос за процедура на договаряне с предварително публикуване<sup>29</sup> на обявление за обществена поръчка. Директивата относно комуналните услуги предвижда увеличена гъвкавост<sup>30</sup>, като в резултат на това операторите на комунални

<sup>26</sup> С понятието „свръхрегулиране“ се описва ситуация, при която национално законодателство добавя допълнителни правила или изисквания към стандартите, изисквани от съответните правила на ЕС.

<sup>27</sup> При откритата процедура възлагащите органи и субекти публикуват обявление за възлагане на обществена поръчка, въз основа на което всички заинтересовани страни могат да подадат своите оферти. Сред тези оференти, които изпълняват критериите за качествен подбор, възлагащият орган избира офертата, която отговаря най-добре на критерия за възлагане, посочен в обявлението за възлагане на обществена поръчка (най-ниската цена или икономически най-изгодната оферта). По тази процедура се извършват почти 3/4 от всички процедури в рамките на прилагането на директивите.

<sup>28</sup> При ограничената процедура всички икономически оператори могат да отговорят на обявлението за възлагане на обществена поръчка, като изразят своето желание да участват, но само някои кандидати, избрани въз основа на критериите, посочени в обявлението за възлагане на обществена поръчка, биват поканени да представят оферти.

<sup>29</sup> При процедурата на договаряне възлагащите органи и субекти се консултират с икономическите оператори за своя избор и преговарят с един или повече от тях за условията за договора, който ще бъде сключен. Такова договаряне на условията на офертата е невъзможно при откритата или ограничената процедура.

<sup>30</sup> Повишената гъвкавост, предвидена съгласно директивата относно комуналните услуги, се дължи на факта, че тя се прилага не само по отношение на държавните органи, но и по отношение на търговските дружества, независимо дали са публични предприятия или частни дружества, които



услуги могат свободно да избират да възложат своите договори с процедури на договаряне, при условие че са публикували покана за участие в конкурс. Съгласно Директива 2004/18/ЕО, от друга страна, процедури на договаряне с предварително публикуване на обявление могат да се използват само по изключение при специфичните обстоятелства, изброени в член 30. И в двете директиви използването на процедури на договаряне без публикуване на обявление за възлагане на обществена поръчка е ограничено до извънредни ситуации, които са изчерпателно описани<sup>31</sup> и се тълкуват по ограничен начин.

В сферата на услугите, възложителите могат също така да използват конкурси за проекти<sup>32</sup>. Няколко специфични процедурни варианти и инструменти бяха въведени в директивите през 2004 г., например състезателен диалог<sup>33</sup>, динамични системи за покупки<sup>34</sup> или електронни търгове<sup>35</sup>. Допълнителната процедурна гъвкавост, въведена през 2004 г., включва възможността за централизиране на възлагането на обществени поръчки от или през централен орган за покупки<sup>36</sup> или чрез възлагане на рамкови споразумения<sup>37</sup>. Освен това в контекста на финансовата криза Комисията счете, че използването на ускорена процедура<sup>38</sup> е оправдано при провеждането на големи публични инвестиционни проекти през 2009 и 2010 г.

Този разширен обхват на процедурни варианти сега трябва да се преразгледа, за да се определи дали процедурите съгласно действащата директива все още представляват най-добрият възможен набор от инструменти за ефикасно възлагане на обществени поръчки, включително с оглед на нарастващата важност на публично-частните партньорства. Проектирането на различните видове процедури като такива и различните изисквания, наложени от директивите за отделните етапи на процедурата<sup>39</sup>, следва да бъдат подложени на преглед по отношение на тяхната ефикасност при

---

извършват дейност въз основа на специални или изключителни права. Поради това нейните процедури са близки до търговските практики, макар че запазват определен минимум на прозрачност и равно третиране.

<sup>31</sup> Член 31 от Директива 2004/18/ЕО, член 40, параграф 3 от Директива 2004/17/ЕО.

<sup>32</sup> Конкурсите за проект са процедури, които дават възможност на възлагащия орган или възложителя да се сдобие с план или проект, подбран от жури, след провеждане на конкурс, например конкурс за получаване на идеи за проектиране на общностен център в зона, предназначена за обновяване на градската среда. Конкурсът за проект може също така да се използва в други области, например за получаване на планове за евентуална бъдеща структура на комуникационна мрежа между администрациите на различни нива.

<sup>33</sup> Съгласно тази процедура за особено сложни договори подробните условия на договора могат да се определят чрез диалог между възлагащия орган и кандидатите; член 29 от Директива 2004/18/ЕО (само в Директива 2004/18/ЕО). Според новите статистически данни обаче състезателният диалог е бил използван при по-малко от 0,4 % от процедурите.

<sup>34</sup> Член 33 от Директива 2004/18/ЕО.

<sup>35</sup> Член 54 от Директива 2004/18/ЕО.

<sup>36</sup> Член 11 от Директива 2004/18/ЕО.

<sup>37</sup> В това отношение бяха въведени нови мерки за гъвкавост в Директива 2004/18/ЕО (виж член 32), тъй като вече съществуващите (и различни) разпоредби на директивата относно комуналните услуги (член 14) бяха счестени за задоволителни в конкретния контекст на обществените поръчки в областта на комуналните услуги.

<sup>38</sup> Тази процедура се предвижда съгласно член 38, параграф 8 от Директива 2004/18/ЕО в случай, в които поради неотложност обичайните срокове са неосъществими. Вж. съобщение за пресата IP/08/2040 от 19 декември 2008 г.

<sup>39</sup> Например правилата, свързани с публикуването на обявления, съдържанието на тръжните документи, начална и крайна дата на процедурата, доказателства за критериите за подбор, документацията и комуникацията с оферентите.

гарантиране на оптимални резултати от обществените поръчки с възможно най-малка административна тежест<sup>40</sup>.

**Въпроси:**

15. Смятате ли, че процедурите, заложи в действащите директиви, дават възможност на възлагащите органи да получат най-добрите възможни резултати от обществените поръчки? Ако отговорът е отрицателен, как следва да се подобрят процедурите с оглед на облекчаването на административната тежест/намаляването на разходите по сделките и продължителността на процедурите, като същевременно се гарантира, че възлагащите органи постигат икономически най-изгодното използване на средствата?
16. Можете ли да предложите други видове процедури, които не са достъпни съгласно действащите директиви и които според вас биха могли да повишат разходната ефективност на процедурите за обществени поръчки?
17. Смятате ли, че процедурите и инструментите, предвидени в директивата за справяне със специфични нужди и улесняване на частноправните участници в публичните инвестиции чрез публично-частни партньорства (например динамична система за покупки, състезателен диалог, електронни търгове, конкурси за проекти), следва да се запазят в сегашната си форма, да се изменят (и как, ако отговорът е положителен) или да се премахнат?
18. Въз основа на вашия опит с използването на ускорената процедура през 2009 г. и 2010 г., бихте ли препоръчали на тази възможност за намаляване на крайните срокове при определени обстоятелства да се придаде общ характер? Според вас би ли било възможно това без да се застрашава качеството на офертите?

*Повече договаряне*

Заинтересованите страни често заявяват, че в процедурите за обществени поръчки е необходима по-голяма гъвкавост и по-специално че възлагащите органи следва да имат възможност да договарят условията на договора с потенциални оференти.

Използването на преговаряне е разрешено според СОП, при условие че се обявява в обявлението за обществената поръчка. Следователно такава възможност би могла да се открие в общото законодателство на ЕС относно обществените поръчки, при условие че се спазват принципите на недискриминация и справедлива процедура. Това действително би могло да даде на възлагащите органи повече гъвкавост за постигане на резултати от обществените поръчки, които наистина отговарят на техните нужди.

Този вариант трябва да се обсъди подробно с всички заинтересовани страни, възлагащи органи и икономически оператори. Възможните предимства, свързани с повече гъвкавост и потенциално опростяване, трябва да се съпоставят с повишените рискове

---

<sup>40</sup> Разбира се, съвременните информационни и комуникационни технологии имат значителен потенциал за увеличаване на процедурите за всички страни и намаляване на бюрокрацията, по-специално когато става дума за събиране и представяне на сертификати. Този аспект на дискусиата относно модернизирането обаче не се разглежда в настоящата зелена книга, тъй като попада в обхвата на друга консултация — Зелената книга за по-масово използване на електронните обществени поръчки в ЕС, SEC(2010) 1214, 18.10.2010 г.

от фаворизиране и в по-общ смисъл твърде субективни решения, произтичащи от по-голямата свобода на действие на възлагащите органи в процедурата на договаряне. От своя страна такава субективност ще доведе до затруднения при доказването, че съответният договор не е бил обект на държавна помощ. Освен това предоставянето на по-голяма свобода на действие на възлагащите органи ще доведе до полезни резултати само ако те разполагат с необходимия технически експертен опит, знания за пазара и умения да договарят добри сделки с доставчиците.

На последно място трябва внимателно да се прецени какъв вид и размер на преговорите за договори би бил разумен. Заинтересованите страни често заявяват, че преговорите биха били особено подходящи за по-малки договори. От друга страна може също така да е от полза или от по-голяма полза за тръжните процедури при големи проекти, по-специално чрез публично-частни партньорства. Предвид сложността на договорите за такива проекти може да е налице дори още по-голяма необходимост от особено гъвкави процедури и широки граници за преговаряне, както и повече технически експертен опит от страна на възлагащия орган за провеждане на преговорите.

**Въпроси:**

19. Бихте ли подкрепили разрешаването на повече преговори при процедурите за възлагане на обществени поръчки и/или придаване на общ характер на използването на процедурата на договаряне с предварително публикуване на обявление?
20. В последния случай смятате ли, че тази възможност следва да се разреши за всички видове договори/всички видове възлагащи органи или само при определени условия?
21. Споделяте ли мнението, че общото използване на процедурата на договаряне може да доведе до възникването на някои рискове за злоупотреба/дискриминация? Освен вече предвидените в директивите предпазни мерки за процедурата на договаряне, биха ли били необходими допълнителни предпазни мерки за прозрачност и недискриминация, за да се компенсира по-високото ниво на свобода на действие? Ако отговорът е положителен, какви биха могли да бъдат тези допълнителни предпазни мерки?

*Търговски стоки и услуги*

В СОП се предвиждат някои специални правила за „стоки и услуги от вид, който главно се продава или предлага за продажба на търговския пазар на неправителствени купувачи и обикновено се купува за неправителствени цели“. Търговските стоки и услуги се считат за достъпни на пазара в стандартизирана форма и следователно възлагането на обществена поръчка за такива стоки и услуги се опростява от факта, че цената, качеството и условията са общо установени на пазарите. Може да е налице основание за въвеждане на опростени процедури за закупуването на такива стоки и услуги (например рационализирани процедури с по-кратки крайни срокове).

**Въпрос:**

22. Смятате ли, че би било уместно да се въведат опростени процедури за закупуване на търговски стоки и услуги? Ако отговорът е положителен, какви форми на опростяване бихте предложили?

### *Подбор и възлагане*

Съгласно действащите директиви изборът на успешния оферент трябва да се извърши на два етапа. По време на етапа на подбор възлагащият орган оценява възможностите и годността на икономическите оператори. Това се прави въз основа на критерии за изключване и критерии за икономическо и финансово състояние, професионални и технически знания и способности. В рамките на етапа на възлагане възлагащият орган проучва офертите и избира най-добрата оферта. Това се прави въз основа на обективни критерии, свързани с качеството на предлаганите продукти и услуги.

Съгласно съдебната практика на Съда на Европейския съюз<sup>41</sup> от възлагащите органи се изисква да правят стриктно разграничение между критериите за подбор и критериите за възлагане. Решението за възлагане на договор за обществена поръчка трябва да се основава изключително на критерии, свързани с предлаганите продукти и услуги. Не се допускат съображения, свързани със способността на оферента да изпълни договора, например неговият опит, работна сила и оборудване.

Освен това в СОП се прави разграничение между подбора и решението за възлагане на договора. При все това разграничението не е толкова стриктно, колкото в съдебната практика, цитирана по-горе, тъй като със СОП не се забранява изрично в рамките на етапа на възлагане да се вземат под внимание критерии, които не са свързани с предлаганите стоки и услуги, и следователно има възможност да се вземат под внимание критерии, свързани с оферента.

Понякога възлагащите органи изразяват недоволство от административната тежест, възникваща в резултат на необходимостта първо да се направи проверка на критериите за подбор на всички кандидати и оференти преди проучването на критериите за възлагане. Те заявяват, че при определени обстоятелства възможността първо да проучат критериите за възлагане би спомогнало процесът да се осъществи по-бързо, тъй като критериите за подбор ще трябва да се проучат само по отношение на успешния оферент.

В това отношение може да има основание за преразглеждане на организацията и последователността на проучването на критериите за подбор и възлагане в рамките на процедурата. Индикатор в тази посока може да се намери в по-новата съдебна практика на Съда на Европейския съюз, където се заявява, че директивите относно обществените поръчки „не изключват на теория хипотезата, при която проверката на способността на оферентите да се извършва едновременно с възлагането на обществената поръчка“, при условие че „двете процедури са самостоятелни и се уреждат от различни норми“.<sup>42</sup> Това подсказва, че от значение е не толкова последователността на процедурните стъпки, а отделянето по принцип на критериите за подбор и възлагане.

<sup>41</sup> Виж решения от 20.9.1988 г. по Дело 31/87 *Beentjes*, точки 15—19, от 24.1.2008 г. по Дело С-532/06 *Lianakis*, точка 30 и от 12.11.2009 г. по Дело С-199/07 *Комисия/Гърция*, точки 51—55.

<sup>42</sup> Виж решения *Lianakis*, точка 27, и *Комисия/Гърция*, точка 51.

При все това целесъобразността на такава възможност ще трябва внимателно да се анализира. Действително облекчаване на административната тежест може да се постигне само при специфични обстоятелства. Проучването на критериите за подбор след критериите за възлагане би било разумно само когато критериите за възлагане могат да се оценят бързо и лесно за всички тръжни оферти. Такъв случай може да възникне при възлагане на договори относно закупуване на стандартни стоки на най-ниската възможна цена. Освен това подходът би бил труден за прилагане в ограничена процедура или процедура на договаряне, където кандидатите, които ще бъдат поканени да представят оферти или да преговарят, обикновено се избират въз основа на критериите за качествен подбор, както и когато се използват квалификационни системи.

Някои заинтересовани страни представят по-широкообхватни предложения, при които би се поставило под въпрос отделянето на критериите за подбор и възлагане по принцип. Те заявяват, че възможността като критерии за възлагане да се вземат под внимание свързани с оферентите критерии, например опит и квалификация, може да спомогне да се подобрят резултатите от обществените поръчки.

При все това трябва да сме наясно, че създаването на такава възможност би довело до огромна промяна в процедурната система, заложената в директивите относно обществените поръчки. Разделянето на критериите за подбор и възлагане гарантира справедливост и обективност при съпоставянето на тръжните оферти. Даването на възможност за включване на свързани с оферентите критерии, например опит и квалификация, като критерии за възлагане на договор би могло да доведе до намаляване на съпоставимостта на факторите, които следва да се вземат под внимание, и в крайна сметка до нарушаване на принципа на равно третиране. Следователно зависимостта от свързани с оферентите критерии би могла евентуално да доведе и до нарушаване на конкуренцията. Поради това предложенията в тази посока следва да се предвиждат, ако изобщо се предвиждат, само в много специфични обстоятелства, например за специфични видове договори, когато квалификациите и автобиографиите на наличния персонал са от особено голямо значение.

Във всеки случай всякакви промени, които са свързани с принципа на разделяне на критериите за подбор и възлагане, ще трябва да се проучат изключително внимателно. Може да е необходимо да се предвидят допълнителни предпазни мерки, за да се гарантира справедливост и обективност на процедурите.

**Въпроси:**

23. Бихте ли подкрепили по-гъвкав подход към организацията и последователността на проучването на критериите за подбор и възлагане като част от процедурата за възлагане на обществена поръчка? Ако отговорът е положителен, смятате ли, че следва да е възможно критериите за възлагане да се проучат преди критериите за подбор?
24. Считате ли, че в извънредни случаи би могло да бъде оправдано на възлагащите органи да се предостави право да вземат под внимание критерии, свързани със самия оферент, в рамките на етапа на възлагане? Ако отговорът е положителен, в кои случаи и какви допълнителни предпазни мерки биха били необходими според вас за гарантиране на справедливостта и обективността на решението за възлагане в такава система?

### *Вземане под внимание на предишни резултати*

Заинтересованите страни също така заявяват, че действащите директиви не предоставят целесъобразни инструменти, с които да се вземе под внимание вече натрупаният опит на възлагащите органи във връзка с представянето на оферентите. Вярно е, че вземането под внимание на този опит би могло да осигури полезни индикатори за качеството на оферента и бъдещата му работа. При все това тази възможност би съдържала в себе си очевидни рискове за дискриминация между оферентите. Поради това би било необходимо да се въведат подходящи предпазни мерки, за да се гарантира равно третиране на оферентите, прозрачност и справедлива процедура.

#### **Въпрос:**

25. Смятате ли, че директивата трябва изрично да разрешава да се взема под внимание предишен опит с един или няколко оференти? Ако отговорът е положителен, какви предпазни мерки ще са необходими, за да се предотвратят дискриминационни практики?

### *Специфични инструменти за комунални услуги*

Процедурните инструменти на директивата относно комуналните услуги се различават значително от тези на Директива 2004/18/ЕО по редица точки. Един аспект е, че те се характеризират с по-голяма процедурна гъвкавост за възложителите. Освен горепосоченият свободен избор на процедура на договаряне с покана за участие в конкурс, операторите на комунални услуги също така имат на свое разположение два специфични инструмента за организиране на възлагането на обществени поръчки, а именно квалификационни системи<sup>43</sup> и периодични индикативни известия<sup>44</sup>.

Съгласно условията на действащата директива относно комуналните услуги, известията за наличието на квалификационна система могат да се използват като средство за обявяване на конкурс по отношение на обществени поръчки за всякакъв вид строителна дейност, доставки или услуги, които ще бъдат закупени по време на квалификационната система, независимо от броя на отделните процедури по възлагане на обществени поръчки, които ще се използват за тази цел. Когато избраният начин за обявяване на конкурс е обявление за наличието на квалификационна система, съответният специфичен договор или договори може да се възложи само с ограничена процедура или процедура на договаряне, в която кандидатите се избират сред тези, и само сред тези, които вече са квалифицирани в съответствие с правилата, от които се ръководи въпросната система. Квалификационните системи могат да бъдат полезен инструмент във връзка с възлагане на обществени поръчки за сложни от техническа гледна точка строителни работи, доставки или услуги<sup>45</sup>, които включват толкова продължителна процедура за квалифициране на икономическите оператори<sup>46</sup>, че би било от полза за всички засегнати страни да се използва един и същи процес на квалификация по отношение на редица отделни процедури по възлагане на обществени поръчки, отколкото да се повтаря процесът по квалификация за всяка отделна процедура за обществена поръчка.

<sup>43</sup> Виж по-специално член 53.

<sup>44</sup> Вж. член 42, параграф 3.

<sup>45</sup> Например железопътен подвижен състав, газопроводи под налягане и др.

<sup>46</sup> В някои случаи по-дълги от шест месеца.

Периодичните индикативни известия могат да се използват като средство за обявяване на конкурс по отношение на обществени поръчки за всякакъв вид строителна дейност, доставки или услуги, които следва да се възложат в рамките на дванадесетмесечен период, независимо от броя на отделните процедури по възлагане на обществени поръчки, които ще се използват за тази цел. Когато избраният начин за обявяване на конкурс е периодично индикативно известие, съответният специфичен договор или договори не може да се възлага с открити процедури, а само с ограничени процедури или процедури на договаряне, в които участници се избират сред тези, и само тези, които са заявили своя интерес в отговор на периодичното индикативно известие. Периодичните индикативни известия често се използват като начин за обявяване на конкурси по отношение на повтарящо се закупуване на подобни еднородни стоки, услуги или дейности и поради това могат да улеснят ежедневната стопанска дейност на операторите на комунални услуги.

**Въпрос:**

26. Считате ли, че са необходими специфични правила за възлагане на обществени поръчки от операторите на комунални услуги? Целесъобразно ли се отчита специфичното естество на възлагането на обществени поръчки в областта на комуналните услуги в различните правила, приложими по отношение на операторите на комунални услуги и публичните предприятия?

## **2.2. Специфични инструменти за малки възлагащи органи**

Малките възлагащи органи по-специално често изразяват недоволство, че прилагането на пълния режим от процедурни правила и предпазни мерки за възлагане на техните относително малки договори изисква непропорционално много време и усилия. За малки договори под праговете на директивите те също така изразяват недоволство относно правната несигурност във връзка с необходимостта да се спазват или да не се спазват изискванията, които произтичат от първичното право. И двете опасения могат да се отстранят по следния начин:

*По-опростена процедурна рамка за местните и регионалните възлагащи органи при възлагане на договори над праговете, предвидени в директивите.*

Би могло да има основание да се създаде по-опростена процедурна рамка за местни и регионални възлагащи органи, така че да се използва напълно гъвкавостта, която е възможна съгласно СОП за децентрализирани органи и оператори на комунални услуги, без да се застрашава необходимостта от прозрачност. Действащите директиви предвиждат такава гъвкавост само за операторите на комунални услуги, но не и за местните и регионалните възлагащи органи. Такава диференцирана система би дала на местните органи повече свобода в тяхната дейност по възлагане на обществени поръчки и би намалила административната тежест именно в областите, в които тя може да е непропорционална. От друга страна създаването на различни нива на процедурни изисквания би могло да повиши сложността на цялостната правна рамка и може да е

трудно да се транспонира и прилага в практиката, по-специално когато става дума за прилагането на правилата за държавните помощи.<sup>47</sup>

Един елемент от такава опростена процедурна рамка биха могли да бъдат не толкова стриктни изисквания за публикуване на обявления — съгласно СОП децентрализиран възлагащ орган може да възложи договор без да публикува отделно обявление за обществена поръчка, при условие че е обявил своето намерение и е публикувал специфична информация в периодично индикативно известие или обявление за наличието на квалификационна система<sup>48</sup>. Тази възможност би могла значително да намали административната тежест за възлагащите органи. Тя може да има и отрицателен ефект — ограничен достъп до договори за икономическите оператори, а в резултат на това — намалена конкуренция за отделните договори.

Друга възможност би било да се разреши общо използване на процедурата на договаряне с предварително публикуване на обявление за обществена поръчка. Възможността да се разреши преговарянето като цяло вече беше обсъдена по-горе (раздел 2.1). Целесъобразността на тази възможност специално за местните и регионалните възлагащи органи следва внимателно да се анализира. Тя може да е добър начин за адаптиране на договора, така че да се вземат под внимание специфичните опасения и нужди на тези органи. От друга страна не е сигурно дали малките възлагащи органи винаги ще разполагат с достатъчна покупателна способност и технически експертен опит за провеждането на преговори наравно с оферентите.

#### **Въпроси:**

27. Смятате ли, че пълният режим за възлагане на обществени поръчки е подходящ или напротив — неподходящ за нуждите на по-малките възлагащи органи? Моля, обосновайте своя отговор.
28. Ако отговорът е положителен, бихте ли подкрепили опростен режим за възлагане на относително малки договори от местни и регионални органи? Какви биха били характеристиките на такъв опростен режим според вас?

#### *Повече правна сигурност при възлагане на договори под праговете на директивите*

Много от договорите, възлагани от малки местни и регионални възлагащи органи, са на стойности под праговете на директивите. При все това съгласно съдебната практика на Съда на Европейския съюз възлагането на такива договори трябва да следва основните принципи на правото на ЕС като недискриминация и прозрачност, ако са от трансграничен интерес. Комисията заяви своето становище относно изискванията, които произтичат от съдебната практика на Съда в своето *Тълкувателно съобщение на Комисията относно приложимото общностно право при възлагането на обществени поръчки, за които директивите за обществените поръчки се прилагат частично или не се прилагат*<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> Правилата за държавните помощи са насочени по-скоро към предоставената компенсация отколкото към размера на възлагащия орган. Всяко преразглеждане в посока към по-олекотена процедурна рамка няма да засегне прилагането на правилата за държавните помощи.

<sup>48</sup> За подробно обяснение на тези инструменти, моля, вижте раздел 2.1.

<sup>49</sup> Тълкувателно съобщение на Комисията относно приложимото общностно право при възлагането на обществени поръчки, за които директивите за обществените поръчки се прилагат частично



При все това много възлагащи органи твърдят, че пояснението, предоставено в това съобщение, невинаги е достатъчно в практиката, особено когато трябва да се определи дали е налице трансграничен интерес. Неяснотата дали стандартите на основните принципи трябва да се спазват в специфични случаи би усложнило нещата, особено за по-малките възлагащи органи. Важността на този въпрос също така е очевидна от мерките, предприети от държавите-членки в това отношение в контекста на финансовата криза.

Макар че договорите под праговете най-вероятно не биха били обхванати от бъдещо законодателно предложение, допълнителните насоки биха могли да подпомогнат възлагащите органи при оценяване на наличието на трансграничен интерес в специфични случаи.

**Въпрос:**

29. Смятате ли, че съдебната практика на Съда, обяснена в тълкувателното съобщение на Комисията, осигурява достатъчна правна сигурност за възлагането на договори под праговете на директивите? Или считате, че може да са необходими допълнителни насоки, например относно признаците за евентуален трансграничен интерес, или друга инициатива на ЕС? По каква причина бихте сметнали това за целесъобразно или необходимо?

### 2.3. Сътрудничество между публични институции

Друг въпрос, който е обект на оживени дискусии през последното десетилетие, е въпросът дали и до каква степен правилата за обществените поръчки следва да се прилагат по отношение на договори, сключвани между държавни органи.

Принципът на лоялна и открита конкуренция не позволява договори, сключвани между държавни органи, да бъдат изключени *автоматично* от обхвата на прилагане на директивите на ЕС относно обществените поръчки. При все това е факт, че прилагането на тези правила не е уместно за някои форми на сътрудничество между държавни органи и поради това Съдът на Европейския съюз не ги счита за обществени поръчки.

В действителност трябва да се прокара разделителна линия между спогодби между възлагащи органи за изпълнение на техните задачи, обхванати от правото им на самостоятелно организиране от една страна, и дейности по възлагане на обществени поръчки, които следва да подлежат на открита конкуренция сред икономическите оператори от друга страна. Съдът на Европейския съюз прави разграничение по-специално между два сценария за сътрудничество между публични институции, които не са обхванати от директивите на ЕС относно обществените поръчки:

Вътрешни: договори, които се възлагат на притежаван от държавата субект, не се считат за обществени поръчки, ако този субект се контролира от възлагащите органи по начин, подобен на начина, по който те контролират своите собствени отдели, и ако той извършва съществена част от своите дейности с възлагащите органи<sup>50</sup>. Няколко възлагащи органи могат да използват един съвместно контролиран вътрешен субект

---

<sup>50</sup> или не се прилагат от 1.8.2006 г. (ОВ С 179, 1.8.2006 г., стр. 2). Вж. също така решението на Общия съд от 20 май 2010 г. по Дело T-258/06, *Германия/Комисия*.  
Виж например дела C-107/98, *Teckal*; C-324/07, *Coditel* и C-573/07, *Sea*.

(вертикално/институционализирано сътрудничество). При все това в съдебната практика на Съда се оставят без категоричен отговор редица въпроси, например какво точно означава „подобен контрол“, възлагането на договори от контролирания субект на майката или майките или вътрешно сестринско предприятие (т.е. субект, който се контролира от същия възлагащ орган майка).

„Хоризонтално сътрудничество“: в едно по-ново решение<sup>51</sup> Съдът постанови, че използването на съвместно контролирани вътрешни субекти не е единственият начин за осъществяване на сътрудничество между публични институции и че такова сътрудничество може да остане на изцяло договорно равнище (хоризонтално/неинституционализирано сътрудничество). Този вид структура не се обхваща от правилата на ЕС относно обществените поръчки в случай на съвместно изпълнение на публична задача от изцяло публични субекти с използване на собствени ресурси, с обща цел и с взаимни права и задължения, които надхвърлят „изпълнение на задача срещу заплащане“ в стремеж към цели от обществен интерес.

Освен тези две форми на сътрудничество трябва да се посочи и един допълнителен случай, който не касае „сътрудничество“ в строгия смисъл между няколко възлагащи органи, а по-скоро прехвърляне на компетенция за публична задача от един орган на друг. Такова прехвърляне на компетенции остава извън обхвата на директивите на ЕС относно обществените поръчки, ако отговорността за задачата като такава се прехвърля в своята цялост (а не просто да се повери фактическото изпълнение на задачата на друг орган).

Развиващата се съдебна практика на Съда на Европейския съюз доведе до една доста сложна картина от възможни изключения за сътрудничество между публични институции и опитът показва, че възлагащите органи невинаги са наясно дали и при какви условия техните взаимоотношения попадат в обхвата на правото на ЕС относно обществените поръчки. В отговор на тази нужда от поясняване в краткосрочен план службите на Комисията ще осигурят насоки относно тълкуването на съдебната практика в работен документ на службите на Комисията, който ще бъде публикуван през 2011 г.

При все това основният въпрос е дали и как трябва да се третира този проблем със законодателни правила, което би осигурило по-специално ясно определение на тези форми на сътрудничество, попадащи извън обхвата на прилагането на директивите на ЕС относно обществените поръчки.

Би могло да е от полза да се проучи дали има подходящи условия за концепция с определени общи критерии за освободени случаи на сътрудничество между публични институции. Такава концепция следва да бъде подготвена по такъв начин, че ясно да се прави разграничение между съвременни форми на организация на (съвместното) изпълнение на публични задачи от възлагащи органи, които се ръководят единствено от съображения, свързани с обществения интерес, от една страна (т.е. които не са обхванати от правилата относно обществените поръчки), и чистата (търговска) продажба и закупуване на стоки и услуги на пазара от друга страна (обхванати от правилата). Трябва внимателно да се анализира как това разграничение може да се въведе в практиката, като също така се взема под внимание постановеното от Съда на

---

<sup>51</sup> Дело C-480/06, Комисия/Германия.

Европейския съюз в последните му решения. Следните аспекти изглеждат особено важни в този контекст.

На първо място от съдебната практика на Съда<sup>52</sup> изглежда ясно, че всяко сътрудничество между публични институции, освободено от прилагането на правилата на ЕС относно обществените поръчки, трябва да остане изцяло публично. Поради това участието на частен капитал в един от сътрудническите си субекти ще възпрепятства освобождаването на сътрудничеството като такова от правилата относно обществените поръчки.

Друг елемент, който изглежда важен, е критерият за „ограничена пазарна ориентация“ на въпросните субекти, както неотдавна беше разяснено от Съда на Европейския съюз<sup>53</sup>. Ако въпросните субекти са ориентирани към пазара, те извършват дейност на пазара в пряка конкуренция с частни оператори, стремят се към същите или подобни търговски цели и използват същите инструменти. Сътрудничество, което е освободено от правилата относно обществените поръчки и чиято цел е изпълнение на публична задача, по принцип следва да не включва такива субекти. Вътрешните доставчици с пазарна ориентация също могат да предизвикат опасения от гледна точка на конкуренцията и разрешаване на някои проблеми, свързани с държавните помощи.

На последно място трябва да се разгледа видът на връзката между сътрудническите си субекти. При институционализираното сътрудничество наличието на (съвместен) вътрешен контрол може да доведе до освобождаване от обхвата на режима на обществените поръчки дори на споразумение, което обикновено е обхванато от този режим. При липса на такъв контрол и с оглед разграничаване между неинституционализирано сътрудничество и обикновен договор за обществена поръчка изглежда е важно, че първото включва взаимни права и задължения, които надхвърлят „изпълнението на задача срещу заплащане“, и че основната цел на сътрудничеството не е от търговско естество.

#### **Въпроси:**

30. В контекста на горепосоченото считате ли за полезно да се установят законодателни правила на равнището на ЕС относно обхвата и критериите за сътрудничество между публични институции?
31. Бихте ли се съгласили, че следва да се разработи концепция с определени общи критерии за освободени форми на сътрудничество между публични институции? Какви биха били според вас важните елементи от такава концепция?
32. Или бихте предпочели специфични правила за отделните форми на сътрудничество, следвайки съдебната практика на Съда на Европейския съюз (например вътрешно и хоризонтално сътрудничество)? Ако отговорът е положителен, моля, обяснете защо и кои трябва да са тези правила.

<sup>52</sup> Дело C-26/03., Stadt Halle.

<sup>53</sup> Дело C-573/07, SEA, точка 73. Изискванията в решение C-480/06 сътрудничеството да се „ръководи единствено от съображения и изисквания, годни да обслужват преследването на цели от обществен интерес, и да е гарантиран принципът на равно третиране на заинтересуваните лица“, са ориентирани в същата посока.

33. Трябва ли правилата на ЕС да обхващат и прехвърлянето на компетенции? Моля, обяснете причините за това.

#### **2.4. Подходящи инструменти за акумулиране на търсенето/съвместно възлагане на обществени поръчки**

Един от проблемите, при който заинтересованите страни често изтъкват, че според тях инструментите на равнището на ЕС са недостатъчни, е въпросът с акумулирането на търсенето/координацията на обществените поръчки между възлагащите органи.

Тези, които подкрепят такова акумулиране на търсенето, подчертават значителните положителни ефекти за доставчиците и възлагащите органи, които включват икономии от мащаба, по-ниски производствени разходи в полза на предприятията и европейските данъкоплатци, увеличена покупателна способност от страна на държавните органи и възможност за тях да обединяват своите умения и експертен опит и да споделят разходи и рискове, свързани с възлагането на обществени поръчки. Споделянето на разходи и рискове по-специално би улеснило стратегическото възлагане на обществени поръчки за нови, иновативни продукти и услуги, и по този начин би насърчило разработването на нови продукти и пазари<sup>54</sup>.

По-специално трансграничното сътрудничество между възлагащите органи от различни държави-членки би могло да допринесе за допълнително интегриране на пазарите за обществени поръчки, като по този начин ще се насърчи дефрагментирането на европейските пазари отвъд националните граници и следователно създаването на жизнеспособна и конкурентоспособна в международен план европейска промишлена база.

Действащите директиви вече осигуряват редица инструменти за акумулиране на търсенето, включително централните органи за покупки<sup>55</sup>. Има и други инструменти, които не са специално предназначени за акумулиране на търсенето, но може да се използват за тази цел, например възможността да се сключват рамкови договори, в които участват няколко възлагащи органи. Разбира се възлагащите органи могат също така да координират своите дейности по възлагане на обществени поръчки просто чрез споделяне на своя опит или координиране на определени етапи от процедурата по възлагане на обществени поръчки.

При все това е налице необходимост от обсъждане на постоянните искания за по-специфични инструменти на равнището на ЕС за акумулиране на търсенето, по-специално съвместното трансгранично възлагане на обществени поръчки. Такива инструменти и механизми би трябвало да постигнат баланс, при който от една страна се разрешава по-сериозно акумулиране на търсенето в стратегически сектори и от друга страна не се ограничава конкуренцията на пазарите на обществени поръчки (по-специално в ущърб на МСП), например чрез разделянето на договори на партии.

---

<sup>54</sup> Ето защо във водещата инициатива „Съюз за иновации“, SEC(2010) 1161, чиято цел е да възобнови европейските политики за иновации и научноизследователска дейност като част от стратегията „Европа 2020“, също се призовава за инициатива на ЕС относно съвместното възлагане на обществени поръчки.

<sup>55</sup> Вж. член 1, параграф 10 от Директива 2004/18/ЕО.

Що се отнася до трансграничното съвместно възлагане на обществени поръчки, може да са налице допълнителни правни въпроси, които трябва да се разгледат, например идентифициране на националното законодателство, което е приложимо по отношение на процедурата за обществена поръчка и договора, способността на възлагащите органи да използват национално законодателство, различно от тяхното, решението относно компетентния орган и приложимите правила за преразглеждане на решенията относно обществените поръчки и др.

**Въпроси:**

34. Подкрепяте ли като цяло по-сериозно акумулиране на търсенето/повече съвместно възлагане на обществени поръчки? Какви са ползите и/или слабостите според вас?
35. Налице ли са според вас пречки пред ефикасно акумулиране на търсенето/съвместно възлагане на обществени поръчки? Смятате ли, че инструментите, които се предвиждат в тези директиви за акумулиране на търсенето (централни органи за покупки, рамкови договори), работят добре и са достатъчни? Ако отговорът е отрицателен, как следва да се изменят тези инструменти? Какви други инструменти или разпоредби ще бъдат нужни според вас?
36. Смятате ли, че по-сериозно акумулиране на търсенето/съвместно възлагане на обществени поръчки може да доведе до възникването на определени рискове от гледна точка на ограничаването на конкуренцията и затрудняването на достъпа на МСП до договори за обществени поръчки? Ако отговорът е положителен, как биха могли да се смекчат възможните рискове?
37. Смятате ли, че съвместното възлагане на обществени поръчки би било подходящо за специфични продуктови области, отколкото за други? Ако отговорът е положителен, моля, посочете някои от тези области и причините.
38. Считате ли, че са налице специфични проблеми при трансграничното съвместно възлагане на обществени поръчки (например от гледна точка на приложимото законодателство и процедурите за преразглеждане)? По-специално смятате ли, че законодателството във вашата страна би позволило възлагащ орган да бъде подложен на процедура за преразглеждане в друга държава-членка?

**2.5. Отговор на опасения, свързани с изпълнение на договори**

Освен изискването за предварителна прозрачност на клаузите за изпълнение на договорите (посочване в обявлението за възлагане на обществена поръчка или в спецификациите), действащите директиви не регулират изпълнението на договора. При все това определени проблеми, които възникват по време на изпълнението на договора, могат да доведат до сериозни последици по отношение на недискриминацията между оференти и на адекватността на възлагането на обществени поръчки като цяло. Възниква въпросът дали правилата на ЕС следва да предвиждат специфични регулаторни инструменти, които могат да позволят на възлагащите органи да се справят с тези проблеми по-ефикасно.

### *Значителни изменения*

Особено сложен е проблемът с последващите промени, които оказват въздействие върху самия договор или неговото изпълнение.

В съответствие със съдебната практика на Съда на Европейския съюз, при изменения на разпоредбите на договор за обществена поръчка по време на неговото изпълнение се изисква нова процедура по възлагане на договор, ако измененията се различават съществено по своя характер от първоначалния договор<sup>56</sup>.

Съдът на Европейския съюз вече осигури някои насоки по отношение на това кога измененията следва да се считат за съществени. Такъв е случаят по-специално, когато те въвеждат условия, които биха позволили участието или успеха на други участници в тръжната процедура, ако те значително разширяват обхвата на договора или ако променят икономическия баланс на договора.<sup>57</sup> При все това възлагащите органи посочиха, че за определени видове изменения съдебната практика изглежда не е достатъчно ясна, за да се установи дали е необходима нова тръжна процедура.

Настоящата консултация цели да се установи дали е необходимо правно разяснение на равнището на ЕС, за да се определят условията, при които изменение на договор изисква нова тръжна процедура. При това разяснение би могло също така да се разгледат евентуалните последствия от такива изменения (например да се предвиди по-опростена процедура за провеждане на тръжна процедура за изменения договор)<sup>58</sup>.

#### **Въпроси:**

39. Следва ли директивите относно обществените поръчки да регулират въпроса със съществените изменения на договор, докато той е в сила? Ако отговорът е положителен, какви разяснителни елементи бихте предложили?
40. Когато трябва да се организира нова конкурсна процедура след изменение на едно или повече съществени условия, би ли било оправдано прилагането на по-гъвкава процедура? Каква може да бъде тази процедура?

### *Промени, свързани с изпълнителя и прекратяване на договори*

Освен това възникват сложни въпроси при промени, свързани със самия избран изпълнител. Съгласно съдебната практика на Съда на Европейския съюз, замяната с нов договорен партньор на партньора, на когото възлагащият орган първоначално е възложил договора, представлява съществено изменение и поради това изисква ново възлагане, освен ако замяната е била предвидена в първоначалния договор, например чрез включване на клауза за възлагане на подизпълнител. Това обаче не се прилага в случаи, в които договорът се прехвърля на друг изпълнител от същата група като част

<sup>56</sup> Виж решения от 5.10.2000 г. по Дело С-337/98 *Комисия/Франция*, точки 44 и 46, от 19.6.2008 г. по Дело С-454/06 *pressetext Nachrichtenagentur*, точки 34—37 и от 13.4.2010 г. по Дело С-91/08, *Wall AG*, точка 37.

<sup>57</sup> Виж решение *pressetext Nachrichtenagentur*, точки 35—37.

<sup>58</sup> Решение за някои специфични промени вече е предвидено понастоящем в член 31, параграф 4 от Директива 2004/18/ЕО, което позволява използването на процедурата на договаряне без предварително публикуване на обявление за изпълнението на допълнителни дейности или услуги при определени обстоятелства.

от вътрешно реструктуриране.<sup>59</sup> От друга страна в извънредни ситуации промяната на подизпълнителя може да се счете за съществено изменение на договора, дори ако възможността за промяна е предвидена в условията на договора.<sup>60</sup>

Освен това опитът на заинтересованите страни показва, че не само замяната на изпълнителя с друг правен субект, но и промените в неговия статут могат да окажат значително въздействие върху договорния баланс или адекватното изпълнение (например инциденти, които оказват въздействие върху капацитета за изпълнение на договора като обявяване в несъстоятелност, напускане на дружеството от ключови експерти и др.).

И тук следва да се проведе обсъждане, за да се разбере дали са нужни инструменти на равнището на ЕС, които да помогнат на възлагащите органи да се справят с такива ситуации по подходящ начин, например право на възлагащите органи да прекратяват договора в случай на сериозни промени, свързани с изпълнителя, и/или нова опростена процедура за замяна на предишен изпълнител в такива случаи<sup>61</sup>.

Такава изрична възможност за възлагащите органи да прекратяват договора може да е необходима и в случаи, в които Съдът на Европейския съюз постановява, че специфичен договор е бил възложен в разрез с правилата на ЕС относно обществените поръчки. Макар че държавите-членки са длъжни да прекратяват договори, които са били възложени в разрез с правилата на ЕС<sup>62</sup>, някои национални законодателства не предвиждат никакво право на анулиране на тези договори, което прави трудно — ако не и *de facto* невъзможно — за възлагащите органи да вземат необходимите мерки за спазване на решенията на Съда на Европейския съюз при процедури за нарушение.

#### **Въпроси:**

41. Смятате ли, че правилата на ЕС относно промените в контекста на изпълнението на договора биха имали положителен принос? Ако отговорът е положителен, какъв би бил този принос на равнището на ЕС? По-специално следва ли в правилата на ЕС да се предвижда изрично задължение или право на възлагащите органи да променят доставчика/да прекратят договора при определени обстоятелства? Ако отговорът е положителен, при какви обстоятелства? Трябва ли ЕС също така да определи специфични процедури как трябва/може да се избере новият доставчик?
42. Съгласни ли сте директивите на ЕС относно обществените поръчки да изискват от държавите-членки да предвидят в своето национално законодателство право за анулиране на договори, които са били възложени в разрез със законодателството относно обществените поръчки?

В по-общ план националното регулиране на изпълнението на договорите е доста подробно в много държави-членки и може да бъде източник на административна

<sup>59</sup> Решение *pressetext Nachrichtenagentur*, точка 40.

<sup>60</sup> Виж решение *Wall AG*, точка 39.

<sup>61</sup> Такава процедура може също така да осигури междинни решения, например възможността да се даде мандат на класирания на второ място участник в първоначалната тръжна процедура или да се открие отново конкурс само между оферентите, които са участвали в първоначалната процедура, при условие че предишната процедура не е била проведена твърде отдавна.

<sup>62</sup> Виж Дело С-503/04, *Комисия/Германия*.

тежест (например правила за гаранции за изпълнение, условия за доставка, забавяне, ценообразуване при промени и др.). Броят на националните правила в тази сфера евентуално би могъл да се намали чрез въвеждане на общи стандарти за определени аспекти на равнището на ЕС.

**Въпрос:**

43. Смятате ли, че определени аспекти от изпълнението на договора, и евентуално кои аспекти, следва да се регулират на равнището на ЕС? Моля, обяснете.

*Възлагане на подизпълнител*

Действащото законодателство съдържа само много ограничени правила относно възлагането на подизпълнител. Член 25 от Директива 2004/18/ЕО предвижда, че възлагащите органи могат да задължат участника да посочи подизпълнители, на които планира да възложи работата. При все това съгласно съдебната практика на Съда на Европейския съюз участникът в тръжната процедура по принцип има право да наеме подизпълнители за изпълнението на договора, дори ако това означава голяма част от договора или целият договор да се изпълнява от подизпълнители. Възлагането на съществени части от договора на подизпълнители може да е ограничено или забранено само в случаи, когато възлагащият орган не е в състояние да провери техническия и икономическия капацитет на подизпълнителите.

Някои заинтересовани страни призовават за по-строги ограничения на възлагането на подизпълнители, за да се даде възможност на възлагащите органи да упражняват по-голямо влияние върху изпълнението на договора. Те подкрепят например възможността възлагането на подизпълнители да се изключи напълно или поне за съществени части от договора, да се ограничи до определен дялов процент от договора или да се предвиди общо право на възлагащия орган да отказва предложените подизпълнители.

**Въпрос:**

44. Смятате ли, че възлагащите органи следва да имат повече възможности да упражняват влияние върху наемането на подизпълнители от страна на успешния участник в тръжната процедура? Ако отговорът е положителен, какви инструменти бихте предложили?

### **3. По-достъпен европейски пазар на обществените поръчки**

Една от основните цели на законодателството на ЕС относно обществените поръчки е положителен се даде възможност на икономическите оператори да участват ефективно в конкурентната надпревара за договори за обществени поръчки в други държави-членки. В тази връзка беше постигнат значителен успех след въвеждането на първите директиви относно обществени поръчки през 70-те години на 20-ти век. Независимо от това изглежда все още има какво да се желае, за да се създаде един наистина европейски пазар на обществените поръчки, който е напълно достъпен за всички европейски предприятия. Това по-специално касае по-добър достъп на МСП и по-конкурентен пазар на обществените поръчки като цяло.



**Въпрос:**

45. Смятате ли, че действащите директиви дават възможност на икономическите оператори напълно да се възползват от възможностите за възлагане на обществени поръчки в рамките на вътрешния пазар? Ако отговорът е отрицателен, кои разпоредби считате, че не са правилно адаптирани към нуждите на икономическите оператори и защо?

**3.1. По-добър достъп на МСП и новосъздадени дружества**

Целта на директивите относно обществените поръчки е положителен се отвори пазара на обществени поръчки за всички икономически оператори, независимо от техния размер. При все това трябва да се обърне специално внимание на въпроса с достъпа на малките и средните предприятия до тези пазари<sup>63</sup>.

МСП се считат за гръбнака на икономиката на ЕС и притежават огромен потенциал за създаване на работни места, растеж и иновация. Лесният достъп до пазарите на обществени поръчки може да им помогне да отключат този потенциал за растеж и иновации, като същевременно се оказва положително въздействие върху европейската икономика. Освен това силно участие на МСП в обществените поръчки позволява на възлагащите органи значително да разширят потенциалната база от доставчици, което оказва положителен ефект като по-силна конкуренция за договорите за обществени поръчки и противодействие на доминиращите участници на пазара.

С оглед да се направят обществените поръчки от всякакъв размер колкото се може по-достъпни за МСП, през 2008 г. Комисията публикува „Европейски кодекс за най-добри практики, улесняващи достъпа на МСП до договори за възлагане на обществени поръчки“<sup>64</sup>. В кодекса се изтъкват и развиват редица практики в обхвата на регулаторната рамка на ЕС, които оптимизират тържните процедури за участие на МСП и гарантират равни шансове за тази група от участници.

Проведено неотдавна проучване, възложено от Европейската комисия<sup>65</sup>, разкрива, че между 2006 и 2008 г. делът на МСП сред дружествата, спечелили договори за обществени поръчки *над праговете на ЕС*, е бил между 58 % и 61 % в ЕС-27. От гледна точка на прогнозната обща стойност на сключените договори на МСП се падат между 31 % и 38 % от обществените поръчки, докато цялостният им дял в икономиката, изчислен въз основа на общия им оборот, е 52 %.

В светлината на гореизложеното има смисъл да се анализира дали е необходимо да се предвидят законодателни мерки на равнището на ЕС, които да гарантират, че възлагащите органи се възползват напълно от икономическия и иновативен потенциал на МСП, когато възлагат обществени поръчки.

*Намаляване на административната тежест в етапа на подбор*

<sup>63</sup> Виж също така искането на Европейския парламент Комисията да положи повече усилия с оглед улесняване на достъпа на МСП до пазарите на обществени поръчки в доклада относно развитието в областта на обществените поръчки ([2009/2175\(INI\)](#)).

<sup>64</sup> Работен документ на службите на Комисията SEC(2008) 2193.

<sup>65</sup> Оценка на достъпа на МСП до пазари на обществени поръчки в ЕС (актуализация от 2009 г.), изготвена през септември 2010 г. Възложено от Генерална дирекция „Предприятия и промишленост“. Консултант: GHK.

Обратната информация от малките и средните икономически оператори показва, че главните пречки пред участието на МСП в обществени тържни процедури, са в етапа на подбор. От една страна това е свързано с доказателствата, които трябва да се представят. Големият брой сертификати, които често се изискват на етапа на подбор, води до административна тежест, с която МСП може да се справят трудно, особено в трансграничен контекст, когато сертификатите трябва дори да се превеждат. От друга страна самите критерии за подбор често са толкова високи (например изисквания за оборот или брой изисквани референтни договори), че за МСП на практика е невъзможно да ги изпълнят.

По първия въпрос (доказателства за критериите за подбор), решение, което често се предлага, е като цяло да се даде възможност на предприятията да подават само резюме на съответната информация за подбор и/или да представят собствени декларации за изпълнението на критериите за подбор като първа стъпка. В такъв случай по принцип само от успешния участник или участници в тържната процедура, допуснати до етапа на възлагане, ще бъде поискано да представят действителните придружаващи документи (сертификати). При все това, с цел предотвратяване на измами, възлагащият орган ще има възможност да поиска документите във всеки момент по време на процедурата по възлагане на обществена поръчка или дори след нея. Това би намалило административната тежест, особено за малки и средни предприятия, без да застрашава гаранцията за разумен избор.

По втория въпрос (прекомерно високи критерии за подбор) може би има смисъл в правилата на ЕС да се въведе таван на определени изисквания за качествено подбор, особено по отношение на финансовото състояние. По този начин би могло да се избегне определянето на твърде високи критерии за подбор от възлагащите органи (например за оборот), които неизбежно ще изключат МСП. С такава мярка допълнително ще се наблегне на вече съществуващото задължение да се прилагат пропорционални критерии за подбор. От друга страна това би ограничило свободата на действие на възлагащите органи при определяне на стандартите, които считат за необходими, за да се гарантира, че договорът се изпълнява правилно.

#### *Други предложения*

Заинтересованите страни също така понякога предлагат да се въведат мерки за положителна дискриминация по отношение на МСП, например предварително определяне на квоти от обществени поръчки, запазени изключително за МСП. За разлика от някои наши търговски партньори, които въведоха такива мерки, ЕС не подкрепя запазването на пазари за определени предприятия. Такива действия също така биха били в разрез с принципа на равно третиране на участниците в търгове, фундаментален стълб от режима на ЕС за обществени поръчки, заложен от Съда на Европейския съюз в свободите на Договора.

При все това една осъществима възможност биха били вътрешните административни мерки, които насърчават възлагащите органи да полагат възможно най-много усилия за подобряване на достъпа на МСП до техните договори за обществени поръчки. Например една идея е положително се определят цели за дялове на МСП в цялостните обществени поръчки. Такава система няма да включва *запазване на определени договори* за МСП, а ще осигурява стимул за възлагащите органи да използват по най-добрия възможен начин наличните инструменти за възлагане на обществени поръчки по начин, който улеснява МСП.

Друг вариант би бил да се разреши на възлагащите органи да изискват от успешния участник да възложи на подизпълнител определен дял от договорната стойност на трети страни. Такова задължение вече съществува съгласно Директива 2004/18/ЕО за концесионни договори за строежи (член 60) и съгласно Директива 2009/81/ЕО относно възлагане на обществени поръчки в областта на отбраната и сигурността (член 21).

**Въпроси:**

46. Смятате ли, че правилата и политиката на ЕС в областта на обществените поръчки улесняват МСП в достатъчна степен? Или, напротив, смятате че определени правила от директивата следва да се преразгледат или да се въведат допълнителни мерки за насърчаване на участието на МСП в обществени поръчки? Моля, обосновайте своя избор.
47. Споделяте ли мнението, че някои от мерките, заложи в кодекса за най-добри практики, следва да станат задължителни за възлагащите органи, например разделяне на партии (предмет на определени възражения)?
48. Смятате ли, че правилата, свързани с избора на успешен оферент, водят до непропорционална административна тежест за МСП? Ако отговорът е положителен, как биха могли да се облекчат тези правила без да се застраши гаранцията за прозрачност, недискриминация и високо качество на изпълнението на договорите?
49. Бихте ли подкрепили решение, което би изисквало подаване и проверка на доказателства само от избраните кандидати/успешния оферент?
50. Смятате ли, че собствените декларации са подходящ начин да се облекчи административната тежест по отношение на доказателствата за критериите за подбор или те не са достатъчно надеждни, за да заменят сертификатите? При кои въпроси биха били полезни собствените декларации (по-специално факти в сферата на самото предприятие) и при кои — не?
51. Подкрепяте ли мнението, че прекомерно строгите изисквания за оборот с цел доказване на финансов капацитет са проблемни за МСП? Следва ли в законодателството на ЕС да се определи максимално съотношение, за да се гарантира пропорционалност на критериите за подбор (например изискваният максимален оборот да не може да надхвърля определен брой пъти стойността на договора)? Бихте ли предложили други инструменти, с които да се гарантира, че критериите за подбор са пропорционални на стойността и предмета на договора?
52. Какви са предимствата и недостатъците на вариант, при който държавите-членки позволяват на своите възлагащи органи или изискват от тях да задължат успешния участник в тръжната процедура да възложи на подизпълнител определен дял от главния договор на трети страни?

### 3.2. Гарантиране на лоялна и ефективна конкуренция

Възложителите на обществени поръчки често купуват на пазари с антиконкурентни пазарни структури<sup>66</sup>. На такива пазари целта на правилата за обществени поръчки — а именно открита и ефективна конкуренция — може да е трудна за постигане просто чрез прилагане на процедурните правила, предвидени в действащите директиви. Решенията за възлагане на обществени поръчки, при които не се вземат под внимание пазарните структури, дори да спазват напълно правилата на директивите, водят до риск от консолидиране или дори подсилване на антиконкурентните структури. Това е особено вярно в случай на високи договорни стойности и в сектори, в които държавните органи са основните клиенти, а частното търсене не е достатъчно голямо, за да компенсира въздействието от покупките на държавните органи на пазара.

Интелигентното възлагане на обществени поръчки, насочено към увеличаване до максимум на конкуренцията на такива пазари, би изисквало на първо място възложителите да са наясно със структурата на въпросния пазар. Освен това те би трябвало да адаптират своите стратегии за възлагане на обществени поръчки (изготвяне на договор и избор на процедура) по съответния начин. Например възлагащите органи следва да избягват възлагането на договори, които могат да се изпълнят само от един участник или малък брой участници на пазара, тъй като това би затвърдило олигополната структура и би направило навлизането на нови участници на пазара почти невъзможно. В най-лошия случай възлагащият орган би се оказал с един доминиращ доставчик, който би могъл да диктува условията и цените на договорите.

Правилното оформяне на договорите очевидно зависи от структурата на съответния пазар. Ако по-малките конкуренти на пазара са в състояние да доставят въпросните услуги или продукти в по-малък мащаб, ефикасните начини за увеличаване до максимум на конкуренцията могат да включват намаляване на обема/продължителността на договорите. Ефикасната конкуренция може да се постигне и чрез разделянето на договорите на партии, евентуално придружавани от максимален брой партии, които могат да се възложат на един оферент. Ако няма достатъчно конкуренти сред по-малките дружества, алтернативен начин да се гарантира ефикасна конкуренция може да бъде да се обединят няколко поръчки в един договор, за да се привлекат потенциални конкуренти от други държави-членки.

Редица други инструменти често се посочват като полезни предпазни мерки за ефикасна конкуренция на пазарите за обществени поръчки, които биха могли да се въведат на равнището на ЕС като варианти по избор за държавите-членки или възлагащите органи. Както беше посочено по-горе, не толкова високите критерии за подбор обикновено ще увеличат броя на валидните оферти<sup>67</sup>. Неизгодните договори, налагани от доминиращите доставчици, могат да се предотвратят чрез предварително определяне на максимална начална цена, над която договорът няма да бъде възложен,

---

<sup>66</sup> Пазарът за извозване на отпадъци в много държави-членки се доминира от един или двама големи участници. Строителният сектор, поне по отношение на големи инфраструктурни проекти, е олигополен и податлив на създаване на картели. Други примери са доставката на ИТ, пазарът на електроенергия в определени държави-членки, както се вижда от решенията по член 30 във връзка с пазара на електроенергия в Чешката Република, Испания и Италия, и пазарът за някои пощенски услуги в редица държави-членки, както се вижда от решенията по член 30 във връзка с пощенския сектор в Швеция, Финландия и Австрия.

<sup>67</sup> По-ниски изисквания за оборот улесняват участието на по-малки дружества, по-ниски изисквания относно предишен опит облагодетелстват новосъздадени дружества на пазара и др.

или от възможността да се анулира процедурата, ако през етапа на подбор премине успешно единствено офертата или офертите на един участник.

В по-общ план следва да се проучат и мерки, насочени към улесняване на участието на оференти от други държави-членки, когато е възможно. Както вече беше подчертано има значителен неоползотворен потенциал за увеличаване на търговията в областта на обществените поръчки в рамките на Европейския съюз, за да се създаде един наистина европейски пазар на обществени поръчки. Това би увеличило бизнес възможностите за европейските предприятия и същевременно би увеличило потенциалната база от доставчици за възлагащите органи. Мерките за улесняване на трансграничното участие могат да включват подобро взаимно признаване на сертификати (или дори въвеждане на обща европейска система за предварителен подбор). Някои заинтересовани страни дори заявяват, че може да е от полза да се изготвят тръжни спецификации на втори език или да се приемат оферти на други езици за определени договори с висока стойност. Би могло да се проучи и използването на система за автоматичен превод, поне с цел получаване на предварителна информация, за определени стъпки от процедурата.

Всички мерки, които са насочени към повишаването на конкуренцията на пазарите на обществените поръчки, предполагат, че възлагащите органи познават добре пазарите, на които закупуват (например чрез проучвания на структурата и формата на целевия пазар преди фактическото възлагане на обществена поръчка). Въвеждането на тези (или други) предпазни мерки в практиката би изисквало допълнително усилие от страна на възлагащите органи, което вероятно би било оправдано само при големи договори със значително потенциално въздействие върху пазарната структура.

**Въпроси:**

53. Съгласни ли сте, че възлагането на обществени поръчки може да окаже важно въздействие върху пазарните структури и че възложителите следва при възможност да се стремят да пригледат своите стратегии за възлагане на обществени поръчки с оглед борба с антиконкурентни пазарни структури?
54. Смятате ли, че европейските правила и политика за обществените поръчки следва да предвиждат (незадължителни) инструменти за насърчаване на такива стратегии за възлагане на обществени поръчки, които насърчават конкуренцията? Ако отговорът е положителен, какви инструменти бихте предложили?
55. В този контекст, смятате ли, че са необходими по-специфични инструменти или инициативи, за да се насърчи участието на оференти от други държави-членки? Ако отговорът е положителен, моля, опишете ги.
56. Смятате ли, че трябва да се подобри взаимното признаване на сертификати? Бихте ли подкрепили създаването на общоевропейска система за предварителна квалификация?
57. Как бихте предложили да се третира въпросът с езиковите бариери? Считате ли, че възлагащите органи следва да са длъжни да изготвят тръжни спецификации за договори с висока стойност на втори език или да приемат оферти на други езици?

58. Какви инструменти биха могли да се въведат чрез правилата за обществени поръчки, за да се предотврати възникването на доминиращи доставчици? Как биха могли да се защитят по-добре възлагащите органи от силата на доминиращи доставчици?

### *Предотвратяване на антиконкурентно поведение*

Сроден въпрос е проблемът с антиконкурентното поведение на пазарите на обществени поръчки. Пазарите на обществени поръчки изглежда са особено податливи на скрити споразумения между участниците (манипулиране на търгове, поделяне на пазара...) <sup>68</sup>, наред с други фактори, поради стабилността и предвидимостта на общественото търсене. Някои анализатори също така считат, че прозрачността на процеса всъщност подпомага създаването на картели.

Макар че броят нарушения на конкурентното право в процедурите по възлагане на обществени поръчки съвсем не е маргинален <sup>69</sup>, действащите правила на ЕС относно обществените поръчки не разглеждат специално този въпрос. Досега възприетата позиция беше, че проблемът би могъл да се реши ефикасно въз основа на действащите правила, например чрез осигуряване на насоки на служителите по възлагане на обществени поръчки относно начините за предотвратяване и откриване на скрити споразумения.

При все това трябва да се проведе дискусия за това дали такива насоки са достатъчни за ефикасна борба със скритите споразумения на пазарите на обществени поръчки или дали са необходими специфични законодателни инструменти, например по-стриктно изключване на дружества в случай на манипулиране на търгове; възможност да не се разкрива определена информация или задължително да се използва процедура на договаряне в сектори с голяма вероятност от създаване на картели; използване на сертификати за независимо определяне на оферта; задължения на възложителите да се консултират с органите по конкуренция в случай на съмнителни модели в офертите и др.

Освен това опитът показва, че може да е от полза някои инструменти, за които има особен риск да бъдат използвани за скрити споразумения, да бъдат направени по-устойчиви към скрити споразумения. Например възлагането на определени части от договора на подизпълнител е популярен начин, по който спечелилият оферент награждава членове на картела за това, че са спазили картелното споразумение. Един възможен начин за решаване на този проблем би могъл да бъде при определени условия да се забрани предприятия, които също са участвали в тръжната процедура, да се използват като подизпълнители <sup>70</sup>.

Ясно е, че допълнителните гаранции срещу антиконкурентно поведение биха могли да допринесат за поддържане на добра конкуренция на пазарите на обществени поръчки.

<sup>68</sup> Виж също така широкообхватната дейност на ОИСР, например насоките за борба с манипулирането на търгове в сферата на обществените поръчки: [http://www.oecd.org/document/29/0,3343,en\\_2649\\_40381615\\_42230813\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/29/0,3343,en_2649_40381615_42230813_1_1_1_1,00.html)

<sup>69</sup> За някои „известни“ картели на пазари на обществени поръчки, вж. например „делото с купоните за обяд“ в Италия или френското дело „Lucées de l'Île-de-France“.

<sup>70</sup> Участието на оференти поради рискове от скрити споразумения обаче може да се ограничи само при сравнително ограничени условия, вж. решенията на Съда на Европейския съюз от 19 май 2009 г. по Дело C-538/07, Assitur (относно временни сдружения на предприятия).

И тук това предимство трябва внимателно да се съпостави с допълнителната административна тежест, до която ще доведат тези правила за възложителите и предприятията.

**Въпрос:**

59. Смятате ли, че в правилата на ЕС относно обществените поръчки следва да се въведат по-строги предпазни мерки срещу антиконкурентно поведение в тръжните процедури? Ако отговорът е положителен, какви нови инструменти/разпоредби бихте предложили?

**3.3. Възлагане на обществени поръчки в случай на липса на конкуренция/при изключителни права**

На практика възлагащите органи често трябва да осъществяват покупки от един конкретен икономически оператор, защото това предприятие притежава изключителни права върху производството на въпросните стоки или осигуряването на въпросните услуги. В такива случаи обикновената конкуренция за въпросните договори не важи. Ето защо директивите относно обществените поръчки разрешават използването на процедурата на договаряне без предварително публикуване на обявление в случаи, в които „поради технически или творчески причини, или по причини, свързани със защитата на изключителни права, обществената поръчка може да бъде възложена само на определен икономически оператор“<sup>71</sup>.

Вярно е, че поради наличието на изключителни права обявата за оферти ще бъде чиста формалност без никаква практическа стойност. Безспорно обаче достъпът до въпросния обществен договор е бил подсигурен от предварителното предоставяне на изключителното право и по този начин е била елиминирана всяка възможност за конкуренция още преди началото на процеса по възлагане на обществена поръчка.

Въпросът как самото изключително право е било възложено и по-специално дали е имало лоялна конкуренция на етапа на възлагане на изключителното право (което предопределя решението по възлагане на обществената поръчка на по-късен етап) не се разглежда в действащите директиви относно обществените поръчки, дотолкова доколкото става въпрос за договори, възлагани на частни оператори.

Въпросът е разгледан само в контекста на сътрудничество между публични институции, при което договори за обществени услуги между възлагащи органи се изключват от прилагането на директивата, ако са възложени въз основа на изключително право, но само при условие че това изключително право е съвместимо с принципите на Договора.<sup>72</sup>

Необходимостта от тази специфична разпоредба вероятно ще отпадне, когато се намери цялостно решение на проблемите, свързани със сътрудничеството между публични институции. При все това следва да се проучи дали с оглед добра конкуренция на пазарите на обществени поръчки трябва да се придаде общ характер на основната идея на този член. Този принцип би позволил да се възлагат договори без конкурсна

<sup>71</sup> Член 31, параграф 1, буква б) от Директива 2004/18/ЕО.

<sup>72</sup> Член 18 от Директива 2004/18/ЕО.

процедура въз основа на изключителни права само ако тези изключителни права също са получени чрез конкурсна процедура.

**Въпроси:**

60. Може ли според вас предоставянето на изключителни права да изложи на риск лоялната конкуренция на пазарите на обществени поръчки?
61. Ако отговорът е положителен, какви инструменти бихте предложили с оглед намаляване на тези рискове/гарантиране на лоялна конкуренция? Смятате ли, че правилата на ЕС относно обществените поръчки следва да разрешават възлагането на договори без процедура по възлагане на обществена поръчка въз основа на изключителни права само при условие че въпросното изключително право е било предоставено с прозрачна конкурсна процедура?

**4. СТРАТЕГИЧЕСКО ИЗПОЛЗВАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ В ОТГОВОР НА НОВИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА**

Държавните органи могат да направят важен принос към постигането на стратегическите цели на „Европа 2020“<sup>73</sup>, като използват своята покупателна способност за възлагане на обществени поръчки за стоки и услуги с по-висока „обществена“ стойност от гледна точка на насърчаването на иновации, опазването на околната среда и борбата с промяната на климата, намаляването на потреблението на енергия, подобряването на заетостта, общественото здраве<sup>74</sup> и социалните условия, както и насърчаване на равенство, като същевременно се създават по-добри условия за включване на групите в неравностойно положение<sup>75</sup>. Значителното по обем търсене от страна на държавните органи на по-екологосъобразни, нисковъглеродни, по-иновативни и отчитащи нуждите на обществото стоки и услуги може също да формира производствените и потребителските тенденции през следващите години. Разбира се, справянето с обществените предизвикателства не трябва да намалява ефикасността на възлагането на обществени поръчки. Вземането под внимание на съображения, свързани с политиките, при възлагането на обществени поръчки следва да става по такъв начин, че да се избягва създаването на непропорционална допълнителна административна тежест за възлагащите органи или да се нарушава конкуренцията на пазарите на обществени поръчки.

Има два възможни начина за използване на обществени поръчки за постигане на целите на политиката „Европа 2020“:

- ° осигуряване на необходимите средства на възлагащите органи, за да вземат под внимание тези цели съгласно процедурните правила за обществените поръчки („как да се купува“);

<sup>73</sup> Виж Съобщение на Комисията от 3 март 2010 г., COM(2010) 2020.

<sup>74</sup> Виж Заключения на Съвета от 13 септември 2010 г. относно поуките, извлечени от пандемията на А/Н1N1.

<sup>75</sup> Такъв размисъл съответства по-специално на разпоредбите на член 9 от ДФЕС, с който Европейският съюз се призовава да вземе предвид поощряването на високо равнище на заетост, гарантирането на съответната социална защита и борбата срещу социалното изключване.



° налагане на задължителни изисквания за възлагащите органи или осигуряване на стимули за насочване на техните решения към стоките и услугите, които следва да се закупят („какво да се купува“).

Директивите относно обществените поръчки предвиждат обща рамка за обществените покупки чрез определяне на процедурни правила относно това „как да се купува“ и оставят възлагащите органи сами да вземат основното решение относно това „какво да се купува“, да определят характеристиките на строителните дейности, продуктите или услугите, които най-добре отговарят на техните нужди, и да въвеждат условия, които са най-подходящи за желаните от тях цели на политиките (при условие че са прозрачни и недискриминационни).

Законодателството на ЕС относно обществените поръчки също така позволява стимули за възлагане на обществени поръчки в съответствие с целите на „Европа 2020“ или налагане на задължения на възлагащите органи относно това „какво да се купува“, или на европейско, или на национално равнище, за да се гарантира, че стратегиите за възлагане на обществени поръчки са в съответствие с главните цели на политиките.

През последните години вече бяха започнати редица инициативи по конкретни политики, както на европейско, така и на национално равнище, за да се насърчи използването на обществените поръчки в подкрепа на горепосочените цели на политиките, например текущите дейности за насърчаване на възлагането на екологосъобразни обществени поръчки (ЕОП)<sup>76</sup>, за отчитане на социалните съображения при възлагането на обществени поръчки<sup>77</sup> и за иновации<sup>78</sup>.

По-специално възлагането на екологосъобразни обществени поръчки (ЕОП) се извършва в държавите-членки от повече от десетилетие. Повечето държави-членки са приели национални планове за действие по ЕОП със задължителни цели или цели по избор и специфични мерки за поощряване и прилагане на ЕОП. ЕС разработи критерии за ЕОП за 18 групи от продукти и услуги<sup>79</sup>; като броят им ще нараства.

---

<sup>76</sup> Вж. Съобщение на Комисията „Обществени поръчки, насочени към една по-добра околна среда“, COM(2008) 400, в което се определят цели за следване на ЕОП в държавите-членки и с което започна процесът на разработване на общи доброволни европейски критерии за ЕОП. Вж. също така „Наръчник за екологичен характер на обществените поръчки (Купувайте, като се съобразявате с околната среда!)“, [http://ec.europa.eu/environment/gpp/guideline\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/guideline_bg.htm).

<sup>77</sup> Вж. наръчника „Да купуваме социално! — Ръководство за отчитане на социалните измерения на обществените поръчки“, SEC(2010) 1258.

<sup>78</sup> Следвайки ангажимент № 17 в съобщението „Съюз за иновации“, Европейската комисия понастоящем осъществява мониторинг на изследване (с начало ноември 2010 г. и край ноември 2011 г.), чиято цел е да се разработи нов механизъм за подпомагане на възлагането на обществени поръчки за иновации. Тази схема ще осигури насоки и с нейна помощ ще се изгради механизъм за (финансова) подкрепа, като по този начин ще се помогне на възлагащите органи да осъществяват такова възлагане по недискриминационен и открит начин, да обединяват търсенето, да изготвят общи спецификации и да насърчават достъпа на МСП. По отношение на доставките на развойни продукти, вж. Съобщение на Комисията „Доставки на развойни продукти: Насърчаване на иновациите с цел обезпечаване устойчивостта и високото качество на обществените услуги в Европа“, COM(2007) 799.

<sup>79</sup> Вж. съобщението на Комисията „Обществени поръчки, насочени към една по-добра околна среда“, COM(2008) 400, с което се определят целите по отношение на навлизането на ЕОП в държавите-членки и започва процесът на разработване на общи европейски критерии за ЕОП на доброволен принцип. Вж. също така Наръчник за екологичен характер на обществените поръчки „Купувайте, като се съобразявате с околната среда!“, [http://ec.europa.eu/environment/gpp/guideline\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/guideline_en.htm).

В следващия раздел ще бъде разгледано дали и какви промени са необходими в правилата на ЕС относно обществените поръчки, за да се гарантира последователност и целесъобразност на различните мерки, които са или биха могли да бъдат взети на равнището на ЕС и на национално равнище.

#### 4.1. „Как да се купува“ с оглед постигане на целите на „Европа 2020“

Съображенията, свързани с опазването на околната среда, социалното приобщаване или насърчаването на иновации, може да са от значение на различни етапи от процедурата по възлагане на обществена поръчка в зависимост от тяхното естество. Не всички отделни съображения, свързани с тези цели на политиките, могат да се вземат под внимание на всеки етап. В следващия раздел ще бъде разгледано как всяка от отделните цели на политиките би могла да се вземе под внимание в последователните етапи от процедурата по възлагане на обществена поръчка.

##### *Описание на предмета на договора и техническите спецификации*

Съгласно действащите правила на ЕС относно обществените поръчки възлагащите органи трябва да осигурят ясно и недискриминационно описание на предмета на договора и трябва да определят технически спецификации, които не трябва да водят до поставяне на определени предприятия в по-благоприятно положение.

Изискванията по отношение на процедурните и производствените методи трябва да са свързани с производството на продукта и да допринасят към неговите характеристики, без непременно да бъдат видими. Съгласно действащите правила е невъзможно да се изискват процедурни и производствени методи, които не са свързани с производството на продукта и не са отразени в характеристиките на продукта.

Държавните органи и заинтересованите страни понякога изтъкват, че поради причини, свързани с околната среда и здравето, някои продукти по необходимост трябва или би следвало да са с местен произход. В този контекст следва да се подчертае, че такива изисквания нарушават правото на ЕС, ако водят до неоправдана пряка или косвена дискриминация между доставчиците. Те могат да бъдат обосновани само в извънредни случаи, в които законни и обективни нужди, които не са свързани с чисто икономически съображения, могат да се задоволят само с продукти от определен регион.

##### **Въпроси:**

62. Считате ли, че правилата относно техническите спецификации дават достатъчно свобода за въвеждане на съображения, свързани с други цели на политиките?
63. Споделете ли мнението, че възможността да се определят технически спецификации от гледна точка на резултати или функционални изисквания може да позволи на възлагащите органи да отговорят на потребностите на своите политики по-добре, отколкото ако те се определят като строги подробни технически изисквания? Ако отговорът е положителен, бихте ли подкрепили въвеждането на задължителни изисквания за резултати или функционални изисквания при определени условия?

64. Например смятате ли, че възлагащите органи използват в достатъчна степен възможностите, които са предоставени съгласно член 23 от Директива 2004/18/ЕО относно критериите за достъпност<sup>80</sup> за лица с увреждания или проект за всички потребители? Ако отговорът е отрицателен, какво трябва да се направи?
65. Смятате ли, че някои процедури, предвидени съгласно действащите директиви<sup>81</sup> (например състезателен диалог, конкурси за проекти), са особено подходящи за вземане под внимание на екологични и социални политики и политики, свързани с достъпност и иновации?
66. Какви промени бихте предложили за процедурите, предвидени в действащите директиви, така че горепосочените цели на политиките да се вземат под внимание в максимална степен, като същевременно се защитава спазването на принципите за недискриминация и прозрачност, които гарантират равни условия за европейските предприятия? Би ли могло използването на иновативни информационни и комуникационни технологии по-специално да помогне на възложителите да постигнат целите на „Европа 2020“?
67. Запознати ли сте със случаи, в които ограничение на обхвата до местни или регионални доставчици може да бъде оправдано със законни и обективни причини, които не са основани на чисто икономически съображения?
68. Смятате ли, че разрешаването да се използва процедурата на договаряне с предварително публикуване на обявление като стандартна процедура би могло да подпомогне по-добре да се вземат под внимание съображения, свързани с политики, например екологични, социални, иновативни и др.? Или рискът от дискриминация и ограничаване на конкуренцията би бил твърде висок?

#### *Изискване на най-уместните критерии за подбор*

Когато се оценява способността на кандидатите да изпълнят договора, възлагащите органи могат да вземат под внимание специфичния опит и компетентност, свързани със социални или екологични аспекти, които са от значение за предмета на договора.

#### **Въпрос:**

69. Какво бихте предложили като полезни примери за техническа компетентност или други критерии за подбор, насочени към постигането на цели като опазване на околната среда, насърчаване на социалното приобщаване, подобряване на достъпа за хора с увреждания и увеличаване на иновациите?

#### *Използване на най-подходящите критерии за възлагане*

С оглед да се гарантира ефективна конкуренция между икономическите оператори и да се избягват произволни решения на държавните органи, действащите правила на ЕС относно обществените поръчки изискват критериите за възлагане да са свързани с

<sup>80</sup> Достъпност в този контекст означава достъпност от страна на лица с функционални ограничения (увреждания).

<sup>81</sup> За описание на процедурите, моля, вижте раздел 2.1 по-горе.

предмета на договора, да не осигуряват неограничена свобода на избор на възлагащия орган и изрично да се посочват в тръжните документи.

Възлагащите органи сами вземат решение за относителната тежест, която се придава на всеки от критериите, използвани за установяване на икономически най-изгодната оферта. Това им дава възможност да отразят в своята оценка значението, което желаят да придадат на екологични или социални критерии в сравнение с други критерии, включително цена.

За стандартните стоки и услуги в много случаи вече е възможно да се определят високи екологични или социални стандарти в техническите спецификации или условията за изпълнение на договора, като същевременно договорът се възлага въз основа на критерия за най-ниска цена. По този начин възлагащите органи могат да получат продукти и услуги, които са в съответствие с високи стандарти, на най-добрата цена.

При все това използването на критерии, свързани с околната среда, енергийната ефективност, достъпността или иновациите, на етапа на възлагането, а не само в техническите спецификации или като условия за изпълнение на договора, може да доведе до положителния ефект дружествата да бъдат насърчавани да подават оферти, които надхвърлят нивото, определено в техническите спецификации, и по този начин да се насърчи въвеждането на иновативни продукти на пазара. Освен това би могло да е от полза да се прилагат такива критерии на етапа на възлагане в случаите, когато има несигурност по отношение на достъпните продукти или услуги на пазара.

**Въпроси:**

70. Критерият за икономически най-изгодната оферта изглежда най-подходящ за постигане на други цели на политиките. Смятате ли, че за да се вземат под внимание такива цели на политиките би било от полза да се променят действащите правила (за определени видове договори/някои специфични сектори/ при определени обстоятелства):
- 70.1.1. само за елиминиране на критерия за най-ниска цена;
- 70.1.2. за ограничаване на използването на критерия за цена или тежестта, която възлагащите органи могат да придават на цената;
- 70.1.3. за въвеждане на трета възможност за критерии за възлагане в допълнение към най-ниската цена и икономически най-изгодната оферта? Ако отговорът е положителен, какъв алтернативен критерий бихте предложили, който ще позволи едновременно да се постигнат по-ефективно други цели на политиките и да се гарантират равни условия и лоялна конкуренция между европейските предприятия?
71. Смятате ли, че във всеки случай точките, които се дават например за екологични, социални или иновативни критерии, следва да се ограничат до определена максимална стойност, така че критерият да не стане по-важен от критериите за резултати или разходи?
72. Смятате ли, че възможността да се включат екологични или социални критерии на етапа на възлагане се разбира и използва? Следва ли според вас тя да се формулира по-добре в директивата?

73. Следва ли според вас да е задължително да се вземат под внимание разходите през жизнения цикъл, когато се определя икономически най-изгодната оферта, по-специално при големи проекти? В такъв случай бихте ли счели за необходимо/уместно службите на Комисията да разработят методика за разходите през жизнения цикъл?

#### *Налагане на подходящи клаузи за изпълнение на договора*

В съответствие с действащите правила на ЕС относно обществените поръчки, клаузите за изпълнение на договора трябва да са свързани със задачите, необходими за производството и осигуряването на закупените стоки или услуги. В тези условия, свързани с изпълнението на договора, могат да бъдат отразени други съображения на политиките, например социални и екологични въпроси<sup>82</sup>. Последните могат да се изразят например в изискването за компенсиране на емисиите при конкретни закупени материали със значителен въглероден отпечатък. Някои държави-членки при възлагането на обществени поръчки за таксиметрови или други транспортни услуги изискват използването за тези услуги превозните средства да бъдат от класове, причиняващи най-малко замърсяване. Освен това клаузите за изпълнение на договора биха могли да се използват и за стимулиране на иновациите по време на изпълнението на договора, например чрез осигуряване на стимули за допълнително разработване на продуктите или услугите по време на изпълнението на договора.

На този етап възлагащите органи могат да наложат на успешния участник в тръжната процедура определени задължения, които са свързани с постигането на различни екологични или социални цели и които не могат да бъдат наложени на по-ранните етапи на процедурата по възлагане на обществената поръчка.

#### **Въпроси:**

74. Клаузите за изпълнение на договора са най-уместният етап от процедурата, на който да се включат социални съображения, свързани със заетостта и условията на труд на работниците, участващи в изпълнението на договора. Споделяте ли това мнение? Ако отговорът е отрицателен, моля, предложете най-доброто алтернативно решение.
75. Какъв вид клаузи за изпълнение на договора биха били особено подходящи според вас, за да се вземат под внимание социални, екологични и свързани с енергийната ефективност съображения?
76. Следва ли определени общи клаузи за изпълнение на договора, по-специално свързаните със заетостта и условията на труд на работниците, участващи в изпълнението на договора, да бъдат определени на равнището на ЕС?

#### *Проверка на изискванията*

Възлагащите органи биха могли да определят екологични или социални изисквания, когато изготвят техническите спецификации, разработват критериите за подбор/възлагане или въвеждат клаузи за изпълнение на договора. В такива случаи те обикновено изготвят списък с документация (сертификати/документи и/или

<sup>82</sup> Виж член 26 от Директива 2004/18/ЕО.

специфични задължения), които да бъдат представени от кандидатите или участниците в тръжната процедура, за да удостоверят, че са в състояние да отговорят на екологичните или социалните изисквания. Съгласно действащите правила специфични схеми за сертифициране (например схеми за сертифициране на гори, социални сертификати и др.) могат да се приемат като възможно доказателствено средство, но трябва да могат да се приемат и еквивалентни средства. Общ проблем, който възниква при възлагането на обществени поръчки, е как да се проверят тези изисквания във веригата на доставки. Въпросът с проверката е от особено значение в случаи, в които част от веригата на доставки е разположена в трета страна.

Когато се проучват искания за участие и оферти, възлагащите органи ще проверят дали представената от кандидатите или участниците в тръжната процедура информация и документация отговарят на изискванията. Ако липсват необходими документи или предоставената информация бъде сметена за незадоволителна, кандидатът или участникът в тръжната процедура ще бъде изключен от процедурата.

**Въпроси:**

77. Смятате ли, че съществуващата рамка на ЕС относно обществените поръчки следва да предвижда специфични решения за справяне с проблема с проверката на изискванията по цялата верига на доставки? Ако отговорът е положителен, какви решения бихте предложили за справяне с този проблем?
78. Как би могло да се помогне най-добре на възлагащите органи да проверяват изискванията? Би ли улеснило тяхната работа разработването на „стандартизирани“ схеми и документация за оценяване на съответствието, както и разработването на етикети? При приемане на такъв подход, какво би могло да се направи, за да се минимизира административната тежест?

*Връзка с предмета/изпълнението на договора*

Както беше посочено по-горе, в съществуващата правна рамка на ЕС относно обществените поръчки връзката с предмета на договора е фундаментално условие, което трябва да се вземе под внимание при въвеждане на всякакви съображения, свързани с други политики, в процеса по възлагане на обществена поръчка. Това е вярно за всички последователни етапи от процеса на възлагане на обществена поръчка и за отделните аспекти (технически спецификации, критерии за подбор, критерии за възлагане). В случай на клаузи за изпълнение на договора, това, което се изисква, е да има връзка с изпълнението на необходимите задачи за производството/осигуряването на стоките/услугите, предмет на тръжната процедура.

Намаляването на строгостта на това изискване може да позволи на държавните органи да предприемат по-значителни стъпки за постигане на целите на политиката „Европа 2020“ чрез възлагането на обществени поръчки. Освен други неща, това би позволило на възлагащите органи да оказват въздействие върху поведението на предприятията независимо от закупувания продукт или услуга, например с оглед насърчаване на по-голяма отговорност спрямо околната среда или повече внимание към корпоративната социална отговорност. Това би могло да бъде силен инструмент в подкрепа на целите на политиката „Европа 2020“.

При все това при проучването на тази възможност трябва внимателно да се оценят необходимите компромиси с други съображения на политиките. Връзката с предмета на договора гарантира, че самата покупка остава в центъра на процеса, в който се използват пари на данкоплатците. Това е важна гаранция за това, че възлагащите органи получават най-добрата възможна оферта с най-ефикасното използване на публични средства. Както беше обяснено по-горе, тази цел е подчертана и в стратегията „Европа 2020“, в която се изтъква, че политиката в областта на обществените поръчки трябва да гарантира най-ефикасното използване на публични средства. Същевременно тази гаранция за покупки на най-добрата цена гарантира съгласуваност между политиката на ЕС в областта на обществените поръчки и правилата в областта на държавната помощ, тъй като така се гарантира, че чрез възлагането на договори за обществени поръчки на икономическите оператори не се предоставя несправедливо икономическо предимство. Поради това отслабването на връзката с предмета на договора може да доведе до риск от отдалечаване на правилата на ЕС относно обществените поръчки, от една страна, и правилата относно държавната помощ, от друга страна, и може евентуално да влезе в разрез с целта за по-голямо сближаване между правилата относно държавна помощ и правилата относно обществените поръчки.

Връзката с предмета може също така да спомогне да се избегнат ситуации, в които някои икономически оператори от конкретна страна могат потенциално да получат благоприятно третиране в ущърб на оператори от други държави-членки. Макар това да е от особено значение за някои видове съображения (например някои социални изисквания), тъй като при тях има по-голяма вероятност да са част от националната, регионалната или дори местната действителност, то е вярно и за други съображения на политиките, например въпроси, свързани с околната среда. Например в случай на доставка на стоки, изискването помещенията, използвани от участниците в тръжната процедура, да се отопляват изключително със слънчева енергия, може да постави в по-благоприятно положение предприятия от държави-членки със специфични метеорологични условия, подходящи за използването на слънчевата технология.

Освен това се предвижда връзката между свързани с политики съображения и предмета на договора да гарантира сигурност и предвидимост на предприятията. В противен случай, при липсата на такава връзка (и на хармонизирани изисквания на равнището на ЕС), от икономическите оператори може да бъде поискано да се съобразяват с различни изисквания (по отношение на процента жени, броя наети безработни служители, грижи за деца, които са достъпни за служителите, мерки за управление на околната среда или отпадъците, екологични маркировки и др.) за всяка отделна обществена поръчка или всеки отделен възлагач орган.

Изпълнението на различните изисквания, наложено от възлагащите органи, може да е особено трудно за МСП, тъй като те може да не разполагат с необходимите икономически и човешки ресурси за изпълнение на голямо разнообразие от социални изисквания във всеки отделен случай.

На последно място изисквания, които не са свързани със закупуения продукт или услуга, биха могли да са в разрез с целта на „Европа 2020“ за насърчаване на иновации, тъй като конкуренцията между предприятията вече няма да се осъществява на основата на разработването на най-добрия (евентуално иновативен) продукт или услуга, а на основата на корпоративна политика.

**Въпроси:**

79. Някои заинтересовани страни предлагат смекчаване или дори премахване на условието изискванията, наложени от възлагащия орган, задължително да бъдат свързани с предмета на договора (това би могло да направи възможно да се въведат изисквания например участниците в тръжната процедура да прилагат политика за предоставяне на равни възможности при наемане на служители от двата пола или да наемат определена квота от специфични категории лица, например търсещи работа лица, лица с увреждания и др.). Съгласни ли сте с това предложение? Какви според вас биха могли да бъдат предимствата и недостатъците на отслабването или премахването на връзката с предмета на договора?
80. Ако връзката с предмета се отслаби, какви корективни механизми, ако изобщо се въведат такива, следва да се въведат с оглед намаляване на рисковете от създаване на дискриминация и значително ограничаване на конкуренцията?
81. Вярвате ли, че МСП могат да изпитват затруднения при спазването на различните изисквания? Ако отговорът е положителен, как следва да се реши този проблем според вас?
82. Ако вярвате, че връзката с предмета трябва да се отслаби или премахне, на кой от последователните етапи от процеса по възлагане на обществена поръчка следва да стане това?
- 82.1. Считате ли, че при определянето на техническите спецификации има основание да се смекчи изискването спецификациите, свързани с процедурните и производствените методи, задължително да са свързани с характеристиките на продукта, така че да се обхванат елементи, които не са отразени в характеристиките на продукта (например, когато се закупува кафе да се изисква от доставчика да заплати премия на производителите, която да се инвестира в дейности, насочени към насърчаване на социалното и икономическото развитие на местните общности)?
- 82.2. Смятате ли, че законодателството на ЕС относно обществените поръчки следва да разрешава на възлагащите органи да прилагат критерии за подбор въз основа на характеристики на предприятията, които не са свързани с предмета на договора (например изискване участниците в тръжната процедура да следват политика на предоставяне на равни възможности при наемане на служители от двата пола или обща политика да се наемат определени квоти от специфични категории лица, например търсещи работа лица, лица с увреждания и др.)?
- 82.3. Считате ли, че връзката с предмета на договора следва да стане по-слаба или да се премахне на етапа на възлагане, така че да се вземат под внимание други съображения на политиките (например допълнителни точки за участници в тръжната процедура, които наемат търсещи работа лица или лица с увреждания)?
- 82.3.1. Критериите за възлагане, които са различни от най-ниската цена/икономически най-изгодната оферта/критериите, които не са свързани с предмета на



договора, могат да отдалечат прилагането на правилата на ЕС относно обществените поръчки от прилагането на правилата относно държавната помощ, в смисъл че договорите, възложени въз основа на критерии, различни от икономическите критерии, биха могли да доведат до предоставяне на държавна помощ, което потенциално е проблем съгласно правилата на ЕС относно държавната помощ. Споделяте ли това опасение? Ако отговорът е положителен, как би могъл да се реши този проблем?

82.4. Смятате ли, че законодателството на ЕС относно обществените поръчки следва да позволи на възлагащите органи да налагат клаузи за изпълнение на договора, които не са строго свързани с доставката на въпросните стоки и услуги (например изискване изпълнителят да осигурява на своите служители услуги по грижи за деца или изискване да отделя определена част от възнаграждението за социални проекти)?

#### 4.2. „Какво да се купува“ в подкрепа на целите на политиката „Европа 2020“

Друг начин за постигане на целите на политиките чрез обществените поръчки би могло да бъде въвеждане на задължение за възлагащите органи относно това „какво да се купува“. Това би могло да се осъществи например чрез налагане на задължителни изисквания или критерии относно характеристиките на доставяните стоки или услуги (например максимални нива на използване на енергия и ресурси, вредни за околната среда вещества, минимални нива на рециклиране), или като алтернатива чрез определяне на цели (например 60 % от обществените покупки трябва да щадят околната среда)<sup>83</sup>.

С последните промени в европейското законодателство за специфични сектори на равнището на ЕС беше осъществено следното:

- бяха въведени задължения за възлагащите органи да изискват определено ниво на енергийна ефективност в своите договори за обществени поръчки<sup>84</sup>;
- бяха въведени задължения за възлагащите органи да вземат под внимание енергийното или друго екологично въздействие в своите решения за възлагане на обществени поръчки<sup>85</sup>;
- публичният сектор беше призован да служи за пример в областта на енергийната ефективност, като приеме определен минимален брой мерки за енергийно ефективни

<sup>83</sup> Например в областта на екологосъобразните обществени поръчки няколко държави-членки като Нидерландия, Финландия, Словения, Австрия или Белгия определиха амбициозни цели за екологосъобразни обществени поръчки на национално равнище.

<sup>84</sup> Регламент ЕО № 106/2008 (ОВ L 39, 13.2.2008 г., стр. 1) (така нареченият регламент „Energy Star“ на ЕС).

<sup>85</sup> Директива 2009/33/ЕО за насърчаването на чисти и енергийно ефективни пътни превозни средства.

обществени поръчки<sup>86</sup> и като насърчава ресурсно ефективни обществени сгради (например сгради с ниско или нулево първично енергопотребление<sup>87</sup>).

- възлагащите органи бяха призовани да се стремят да възлагат обществени поръчки само за продукти, които принадлежат към най-високия клас на енергийна ефективност<sup>88</sup>.

В неотдашното си съобщение „Енергетика 2020 — Стратегия за конкурентоспособна, устойчива и сигурна енергетика“<sup>89</sup>, Комисията изрази становището, че енергийните критерии (по отношение на ефективността, възобновяемите енергийни източници и интелигентните мрежи) следва да се използват за всички обществени поръчки за строителство, услуги или продукти.

По отношение на продуктите може да се използва по-широко и методът за монетизиране, като например разработеният за Директивата за чистите превозни средства<sup>90</sup>. Наистина задължението да се включват оперативните разходи през целия експлоатационен живот при вземането на решение за закупуване на продукти и услуги (както това вече се изисква за превозните средства) може да гарантира по-ниски общи разходи. Това обаче ще изисква да се определи обща методология, приложима към всички групи продукти.

В по-общ план въвеждането на задължителни изисквания в правилата на ЕС относно обществените поръчки посредством законодателство, основано на делегирани актове, беше препоръчано като допълнително средство за насърчаване на иновации или други цели на политиките в рамките на стратегията „Европа 2020“<sup>91</sup>.

По отношение на социалното приобщаване в новата европейска стратегия за хората с увреждания за периода 2010—2020 г.<sup>92</sup> се посочва, че Комисията ще проучи предимствата от приемането на регулаторни мерки за гарантиране на достъпа до продукти и услуги, включително мерки за ускоряване на използването на обществените поръчки.

Налагането на такива задължения може да бъде много ефективен инструмент за постигане на целите на политиката „Европа 2020“ чрез насърчаване на навлизането на пазара на стоки и услуги с висока стойност за обществото. Освен това

---

<sup>86</sup> Директива 2006/32/ЕО относно ефективността при крайното потребление на енергия и осъществяване на енергийни услуги.

<sup>87</sup> Директива 2009/28/ЕО за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници (ОВ L 140, 5.6.2009 г., стр. 16), и Директива 2010/31/ЕС относно енергийните характеристики на сградите (ОВ L 153, 18.6.2010 г., стр. 13).

<sup>88</sup> Директива 2010/30/ЕС относно посочването на консумацията на енергия и на други ресурси от продукти, свързани с енергопотреблението, върху етикети и в стандартна информация за продуктите (ОВ L 153, 18.6.2010 г., стр. 6).

<sup>89</sup> COM(2010)639.

<sup>90</sup> В подкрепа на изпълнението на задължението, произтичащо от директивата, за отчитане на разходите през целия жизнен цикъл, Комисията разработи портал за незамърсяващи превозни средства, в който се предоставя цялата необходима информация за монетизирането на разходите през целия жизнен цикъл, предвидени в директивата: <http://www.cleanvehicle.eu/>; [http://ec.europa.eu/transport/urban/vehicles/directive/directive\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/urban/vehicles/directive/directive_en.htm).

<sup>91</sup> Доклад на Марио Монти до председателя на Европейската комисия от 9 май 2010 г., „Нова стратегия за единния пазар“, точка 3.4, стр. 78.

<sup>92</sup> COM(2010) 636.

централизирането на решенията относно стратегиите за покупки може да избегне разпокъсването на политиките относно възлагането на обществени поръчки и да увеличи предвидимостта, което ще бъде от полза за икономическите оператори. Например в областта на обществените поръчки, съобразени с околната среда, различните подходи, използвани от държавите-членки, могат да доведат до проблеми за доставчиците, по-специално за МСП, които трябва да се приспособяват към различни регулаторни рамки в различните страни, което води до усложняване на разработването и продажбата на екологични продукти или услуги.

От друга страна бяха изразени някои опасения по отношение на налагането на задължения относно това какво да се купува.

Един важен аспект, който трябва да се отчете, е рискът въвеждането на такива задължения да доведе до дискриминация или ограничаване на конкуренцията на пазарите на обществени поръчки, с евентуален резултат по-малко участници и повишаване на цените, което може да е проблем в периоди на икономически затруднения и бюджетни ограничения в много държави-членки. С оглед намаляване на този риск, налаганите изисквания и критерии трябва да са обективни и недискриминационни и следва да се използват само когато има достатъчно развитие на пазара в целия ЕС, за да се гарантира ефективна конкуренция. Трябва да се вземе предвид също така фактът, че някои изисквания за по-добра защита на околната среда могат все пак да доведат в средносрочен или дългосрочен аспект до спестявания в икономически план (например в областта на енергийната ефективност).

Някои видове задължения могат да окажат по-голямо въздействие върху конкуренцията на пазарите на обществени поръчки от други.

- Техническите спецификации от гледна точка на изисквания за резултати вероятно ще окажат не толкова ограничаващ ефект върху конкуренцията колкото подробните спецификации относно техническите характеристики на стоките, които ще бъдат закупени.
- Задължителните предписания относно техническите характеристики на стоките, които ще бъдат закупени, биха могли значително да ограничат избора и конкуренцията на пазарите на обществени поръчки или дори изцяло да ги премахнат, докато задължителните разпоредби относно решението кои от различните критерии за възлагане следва да се вземат под внимание (например енергийна ефективност, разходи през жизнения цикъл, достъпност) вероятно биха оказали не толкова ограничаващо въздействие върху конкуренцията на пазарите на обществени поръчки.

Друг ефект от налагането на възлагащите органи на задължения относно това „какво да се купува“ е, че тяхната свобода на действие в рамките на процедурите по възлагане на обществени поръчки намалява. Това може да засегне тяхната способност да възлагат обществени поръчки за стоки и услуги, които са напълно пригодени към специфичните нужди на отделните възлагащи органи. Този риск може да се намали като задължението се установи на подходящо ниво.

Освен това се заявява, че централно наложените задължения относно това какво да се купува биха създали допълнителна административна тежест за възлагащите органи и икономическите оператори, например увеличена работна натовареност, за да се

провери, че предприятията отговарят на изискванията. Допълнителното образование и адекватното обучение, както и съответните инструменти<sup>93</sup> биха могли да помогнат на възлагащите органи да се справят ефикасно с това натоварване. Освен това стандартизираните изисквания на равнището на ЕС, например за закупуване на етикетирани продукти от най-висш клас, може да премахнат необходимостта възлагащите органи да притежават специфични технически знания при изготвянето на спецификации, като по този начин в някои случаи се опростява задачата да се отчитат тези критерии на местно, регионално и национално равнище.

Не толкова широкообхватно решение би било осигуряването на стимули за възлагането на обществени поръчки за определени видове стоки или услуги, но без това да става задължително. Такива стимули биха могли да представляват финансови предимства за възлагащите органи, които поръчват щадящи околната среда, способстващи социалното приобщаване или иновативни стоки и услуги, механизми за обмен на добри практики между възлагащите органи или други механизми за подкрепа за възлагащите органи, които желаят да изпълнят целите на „Европа 2020“ чрез своите обществени поръчки.

**Въпроси:**

83. Смятате ли, че задължения на равнището на ЕС относно това „какво да се купува“ са добър начин да се постигнат други цели на политиките? Какви биха били главните предимства и недостатъци на такъв подход? За кои конкретни сфери на продукти или услуги или за кои конкретни политики смятате, че задълженията относно това „какво да се купува“ биха били от полза? Моля, обосновайте избора си. Моля, дайте примери за практики на държавите-членки в областта на обществените поръчки, които могат да бъдат разпространени на равнището на ЕС.
84. Смятате ли, че допълнителните задължения относно това „какво да се купува“ на равнището на ЕС следва да се заложат в законодателство, специфично за отделните политики (околна среда, енергетика, социална политика, достъпност и др.), или вместо това да се налагат съгласно общото законодателство на ЕС относно обществените поръчки?
85. Смятате ли, че задълженията относно това „какво да се купува“ следва да се наложат на национално ниво? Считате ли, че такива национални задължения биха могли да доведат до потенциално разпокъсване на вътрешния пазар? Ако отговорът е положителен, какъв би бил най-уместният начин за намаляване на този риск?
86. Смятате ли, че задълженията относно това какво да се купува следва да се определят по-скоро като задължения за възлагащите органи от гледна точка на нивото на прилагане (например на ЕОП), характеристиките на стоките/услугите/строителните дейности, които следва да закупят, или специфични критерии, които да бъдат взети под внимание като един от редица елементи на тръжната оферта?
- 86.1. Каква свобода на действие следва да се остави на възлагащите органи, когато вземат решения за покупки?

<sup>93</sup> Като гореспоменатия портал, посветен на незамърсяващите превозни средства.

- 86.2. Следва ли в задължителните изисквания да се определя само минималното ниво, така че отделните възлагащи органи да могат да поставят по-амбициозни изисквания?
87. Какъв би бил според вас най-подходящият инструмент за отчитане на технологичното развитие от гледна точка на най-усъвършенстваната технология (например възлагане на задача на даден субект да следи коя технология е най-усъвършенствана или изискване възлагащите органи да вземат под внимание най-усъвършенстваните технологии като един от критериите за възлагане, или някакъв друг начин)?
88. Въвеждането на задължителни критерии или задължителни цели относно това какво да се купува не трябва да доведе до премахване на конкуренцията на пазарите на обществени поръчки. Как би могла да се вземе предвид целта да не се премахва конкуренцията при определянето на тези критерии или цели?
89. Считате ли, че налагането на задължения относно това „какво да се купува“ би увеличило административната тежест, особено за малките предприятия? Ако отговорът е положителен, как би могъл да се смекчи този риск? Какъв вид мерки за прилагане и/или насоки следва да придружават такива задължения?
90. Ако не подкрепяте задълженията относно това „какво да се купува“, бихте ли счели други инструменти (например препоръки или други стимули) за подходящи?

#### 4.3. Иновации

Европа има огромен неизползван потенциал за поощряване на иновациите чрез обществените поръчки и същевременно за поощряване на трансграничната конкуренция, за насърчаване на „нисковъглеродната“ икономика и за осигуряване на най-доброто съотношение качество–цена за държавните органи. Обществените поръчки за иновационни продукти и услуги са от изключително значение за подобряване на качеството и ефективността на обществените услуги в период на бюджетни ограничения.

Действащите директиви на ЕС относно обществените поръчки следват гъвкав подход, който дава възможност на възлагащите органи да използват насочени към иновации тръжни процедури, а това може да насърчи промишлеността да намира усъвършенствани нови решения.

Конкурсите за проекти<sup>94</sup> дават възможност на възлагащите органи да се сдобият с планове или проекти в области като архитектура, инженерни технологии или обработка на данни: съгласно тази процедура от участниците се изисква да предложат проекти извън строгите референтни условия; поради това те са свободни да предложат иновативни идеи, които могат да се използват в бъдеща процедура за възлагане на обществена поръчка.

В случай на особено сложни договори, когато възлагащите органи считат, че използването на открита или ограничена процедура няма да доведе до възлагане на

---

<sup>94</sup> Виж членове 66—74 от Директива 2004/18/ЕО.

договора, в директивата се предвижда друга процедура — състезателния диалог<sup>95</sup>. При тази процедура възлагащите органи могат да проведат диалог с кандидатите, за да установят и определят най-подходящите средства, с които ще се отговори на нуждите на възлагащия орган. От участниците се изисква да предложат идеи и решения, които се обсъждат с възлагащите органи.

Целта на действащите правила на ЕС относно обществените поръчки е да се защитават иновативните решения, дори ако не са вложени в права на интелектуална собственост. Предложените решения и друга поверителна информация не могат да се съобщават от възлагащите органи на другите участници без съгласието на съответния оферент<sup>96</sup>.

Независимо от това подбирането („cherry picking“) на права на интелектуална собственост или на самите иновативни решения е повдигано като повод за загриженост, по-специално по отношение на състезателния диалог: ако даден участник разкрие уникалните характеристики на своето решение, те могат да станат известни на другите кандидати. Макар че според действащите правила се изисква тази информация да остане поверителна, възлагащият орган все пак изпада в трудна ситуация, предвид задължението за защита на поверителната информация и нуждата да разкрие известна информация, за да установи решенията, които най-добре отговарят на неговите нужди. Възлагащите органи може да се изкушат да окажат натиск върху кандидатите да се съгласят информацията да се разкрие. Освен това фактът, че най-доброто решение (това, което възлагащият орган избира) неизбежно се представя на всички участници, които след това се канят да представят своите оферти въз основа на това решение, може да обезкуражи участниците да предлагат решения с висока степен на иновативност, тъй като не са сигурни дали ще бъдат „възнаградени“ за изобретяването на това решение чрез възлагането на самия договор.

Когато се изготвя покана за представяне на оферти, възлагащите органи могат също така да вземат решение да разрешат на кандидатите да представят различни варианти. В такъв случай може да се предложат стоки или услуги, които не отговарят на установените от възлагащия орган, но които отговарят на минималните технически изисквания, които се съдържат в тръжните документи. Възможността да се подават тръжни оферти, които се различават от техническите спецификации, първоначално определени от възлагащите органи, насърчава икономическите оператори да предлагат по-иновативни услуги или продукти. Това може да стимулира научноизследователската дейност в областта на новите технологии и да позволи на потребителите да се възползват от техническия прогрес.

Друг важен начин да се стимулират иновациите е възлагащите органи да поискат разработване на продукти или услуги, които все още не са достъпни на пазара. Съгласно съществуващата правна рамка това може да се направи чрез така наречените „доставки на развойни продукти“<sup>97</sup>, което се състои във възлагане на обществена

---

<sup>95</sup> Виж член 29 от Директива 2004/18/ЕО и съображение 31 от Директива 2004/18/ЕО. Състезателният диалог не се предвижда съгласно Директива 2004/17/ЕО. При все това нищо не пречи на даден възлагащ орган, който е избрал процедура на договаряне с предварителна обява за конкурс, да посочи в спецификациите, че процедурата ще бъде същата като определената в Директива 2004/18/ЕО за състезателен диалог.

<sup>96</sup> Член 29, параграф 3 от Директива 2004/18/ЕО. Такава гаранция е допълнително правило, добавено към клаузата за поверителност в член 6 от тази директива.

<sup>97</sup> За повече насоки вж. Съобщение на Комисията и свързания с него работен документ на службите на Комисията „Доставки на развойни продукти: Насърчаване на иновациите с цел

поръчка за научноизследователски и развойни услуги за разработване на нови решения<sup>98</sup> с оглед на евентуалното закупуване на окончателния продукт или услуга чрез обикновена процедура за обществена поръчка на по-късен етап. Този подход позволява на държавните органи да споделят рисковете и ползите от проектирането, създаването на прототип и изпитването на ограничен обем нови продукти и услуги с доставчиците, без да се предоставя държавна помощ.

Доставките на развойни продукти могат да подпомогнат възлагащите органи да правят радикални подобрения на качеството и ефикасността на обществените услуги чрез създаване на водещи пазари и задействане на разработването на нови и новаторски решения, които могат да отговорят на предизвикателства в обществената сфера и за които все още няма готови продукти и услуги, достъпни на пазара.

Въпреки тези различни възможности за насърчаване на иновациите посредством обществените поръчки, заинтересованите страни твърдят, че прекалено малко обществени поръчки в Европа са насочени към иновациите. Това може да се дължи на редица фактори като неподходящите стимули, които благоприятстват решения с ниска степен на риск, липсата на знания и способности, необходими за успешни обществени поръчки за нови технологии и иновации, липсата на връзка между обществените поръчки и целите на политиките и липсата на стратегически подход. Следователно, в отговор на проявилата се нужда от насоки, е необходима дискусия относно това как прилагането на правилата за обществените поръчки и евентуалните последващи мерки могат да помогнат на възлагащите органи да поощрят иновациите. Следва да се обърне особено внимание на измерването на резултатите, доколкото то играе ключова роля при оценяването на ефекта от обществените поръчки върху иновациите, подобряването на резултатите и постигането на действителната цел на иновациите.

#### **Въпроси:**

91. Смятате ли, че са необходими по-големи усилия за поощряване и стимулиране на иновациите чрез обществените поръчки? Какви стимули/мерки биха помогнали и биха ускорили подкрепата на иновациите от страна на публичния сектор?
92. Смятате ли, че състезателният диалог осигурява достатъчна защита на правата на интелектуална собственост и иновативните решения, така че да се гарантира, че на участниците в тръжните процедури не се отнемат ползите от техните иновативни идеи?
93. Смятате ли, че други процедури биха отговорили по-добре на изискването за подсилване на иновациите чрез защита на оригиналните решения? Ако отговорът е положителен, какъв вид процедури биха били най-подходящи?
94. Според вас би ли стимулирал иновациите подходът за доставки на развойни продукти, който включва възлагане на обществени поръчки за

---

обезпечаване устойчивостта и високото качество на обществените услуги в Европа“, COM(2007) 799 и SEC (2007) 1668. За повече информация относно последните развития и новини относно доставките на развойни продукти: [http://cordis.europa.eu/fp7/ict/pcp/home\\_en.html](http://cordis.europa.eu/fp7/ict/pcp/home_en.html)  
<sup>98</sup> Възлагане на обществени поръчки, което не е обхванато от директивите на ЕС относно обществените поръчки по силата на член 16, буква е) от Директива 2004/18/ЕО.

научноизследователски и развойни услуги от възлагащите органи за разработване на продукти, които все още не са достъпни на пазара? Съществува ли необходимост от допълнително споделяне на добри практики и/или съпоставяне на практиките за възлагане на поръчки за научноизследователска и развойна дейност, които се използват в отделните държави-членки, за да се улесни по-широко използване на доставките на развойни продукти? Може ли да има други начини, които не са изрично отразени в действащата правна рамка, чрез които възлагащите органи биха могли да поискат разработването на продукти или услуги, които все още не са достъпни на пазара? Известни ли са ви специфични начини, по които възлагащите органи биха могли да насърчат МСП и новосъздадени дружества да участват в доставки на развойни продукти?

95. Нужни ли са други мерки за насърчаване на иновационния капацитет на МСП? Ако отговорът е положителен, какви специфични мерки бихте предложили?
96. Как предлагате да се измерват резултатите, за да се следи напредъка и въздействието на обществените поръчки в областта на иновациите? Какви данни ще са необходими за тези измервания на резултатите и как те могат да бъдат събирани без да се създава допълнителна тежест за възлагащите органи и/или икономическите оператори?

#### 4.4. Социални услуги

Социалните услуги са изброени в приложение II Б към Директива 2004/18/ЕО. Поради това както беше обяснено по-горе договорите за социални услуги със стойност над праговете за прилагане на директивите относно обществените поръчки се ръководят само от някои специфични правила на директивите (правила, свързани с техническите спецификации и публикуването на резултатите от процедурата по възлагане на обществена поръчка) и на основните принципи на правото на ЕС като недискриминация и прозрачност<sup>99</sup>. Както беше обяснено по-горе, договори под праговете се ръководят само от основните принципи на правото на ЕС като недискриминация и прозрачност, ако са от трансграничен интерес.

Поради това при възлагането на обществени услуги чрез договор за обществена услуга, държавните органи вече се ползват със значителна свобода на действие по отношение на процедурите, които трябва да се следват. Освен това държавните органи могат да въведат изисквания по-специално по отношение на качество, цялостност и непрекъснатост на въпросната услуга, както и изисквания, свързани с привличането и участието на потребителите в предоставянето на услугата и нейното оценяване или гарантиране, че доставчиците на услуги са запознати с местния контекст при извършване на услугата<sup>100</sup>.

<sup>99</sup> Социалните услуги са сред услугите, изброени в приложение II Б към Директива 2004/18/ЕО, по отношение на които се прилагат само ограничени правила от тази директива (за разграничението между услугите, изброени в приложение II А, и услугите, изброени в приложение II Б, виж членове 20 и 21 от тази директива).

<sup>100</sup> Специфични насоки относно прилагането на правилата относно обществените поръчки в областта на социалните услуги, като се има предвид голямата свобода на действие, с която разполагат възлагащите органи в тази сфера, бяха предоставени в „Ръководството относно прилагането на правилата на ЕС относно държавна помощ, възлагане на обществени поръчки и



Независимо от това някои заинтересовани страни заявяват, че е необходимо адаптиране на действащите правила, за да се вземат по-добре под внимание специфичните характеристики на социалните услуги. Налице са по-специално призови за по-високи прагове за тези услуги. Следва да се отбележи, че в случая със социалните услуги, увеличението на приложимите прагове няма да доведе до ограничаване на покритието и евентуални искания за компенсация съгласно СОП и други международни споразумения, тъй като Б-услугите не са обхванати от тези инструменти.

**Въпроси:**

97. Считате ли, че специфичните характеристики на социалните услуги трябва да се вземат повече под внимание в законодателството на ЕС относно обществените поръчки? Ако отговорът е положителен, как следва да се осъществи това?
- 97.1. Считате ли, че определени аспекти относно възлагането на обществени поръчки в областта на социални услуги следва да се регулират в по-голяма степен на равнището на ЕС с цел допълнително повишаване на качеството на тези услуги? По-специално:
- 97.1.1. Следва ли директивите да забранят критерия за най-ниска цена при възлагането на договори/ограничат използването на критерия за цена/ограничат тежестта, която възлагащите органи могат да придават на цената/въведат трета възможност за критерии за възлагане в допълнение към най-ниската цена и икономически най-изгодната оферта?
- 97.1.2. Следва ли директивите да разрешават възможността за запазване на договори, включващи социални услуги, за организации с нестопанска цел/следва ли да има други привилегии за такива организации в контекста на възлагането на договори за социални услуги?
- 97.1.3. Въвеждането на по-малко строги критерии за възлагане на поръчки или запазването на договори за някои видове организации може да попречи на процедурите за възлагане на поръчки да гарантират придобиването на такива услуги „при най-малки разходи за обществото“ и така да доведе до риск съответните договори да включват държавна помощ. Споделяте ли тези опасения?
- 97.2. Считате ли, че други аспекти от възлагането на обществени поръчки в областта на социалните услуги следва да са по-слабо регулирани (например чрез по-високи прагове или правила от типа *de minimis* за такива услуги)? Каква би била обосновката за такова специално третиране на социалните услуги?

---

вътрешния пазар към услуги от общ икономически интерес и по-специално към социални услуги от общ интерес“ (SEC(2010) 1545), с което се актуализира работният документ на службите на Комисията „Често задавани въпроси за прилагането на правилата за обществените поръчки по отношение на социалните услуги от общ интерес“, SEC(2007) 1514, 20.11.2007 г.

## **5. ГАРАНТИРАНЕ НА ЦЕЛЕСЪОБРАЗНИ ПРОЦЕДУРИ**

Съответните финансови рискове и тясното взаимодействие между държавния и частния сектор правят възлагането на обществени поръчки рискова област за нездрав бизнес практики, например конфликт на интереси, фаворизиране и корупция. В тази насока в Стокхолмската програма<sup>101</sup> се посочва възлагането на обществени поръчки се посочва като област, на която трябва да се отдели специално внимание в контекста на борбата с корупцията.

Ефективни механизми за предотвратяване на нездрав бизнес практики в сферата на обществените поръчки са не само необходими с оглед да се гарантира лоялна конкуренция при равни условия и ефикасно използване на парите на данъкоплатците, но освен това те могат да допринесат съществено за успеха на борбата срещу икономическата престъпност като цяло.

Изискванията, определени в директивите, относно прозрачността на процедурата с оглед да се гарантира равно третиране на всички оференти вече свеждат до минимум рисковете от нездрав бизнес практики. При все това действащите директиви не включват по-специфични правила за предотвратяване и наказване на конфликти на интереси и разполагат с малко на брой специфични правила за наказване на фаворизирането и корупцията в сферата на обществените поръчки. Тези въпроси са разгледани по-специално в националното законодателство, но нивото на специфичните предпазни мерки, предлагано от националното законодателство, се различава значително между отделните държави-членки.

Увеличаването на процедурните гаранции срещу нездрав бизнес практики на равнището на ЕС би могло да подобри общия европейски стандарт на защита срещу такива практики, да увеличи цялостната справедливост на процедурите и да намали уязвимостта на процесите на възлагане на обществени поръчки по отношение на измами и корупция. При все това тези допълнителни гаранции често включват допълнителна административна тежест за възложителите и предприятията и техния положителен ефект върху борбата срещу нездравите бизнес практики трябва внимателно да се съпостави с евентуално отрицателно въздействие върху общата цел за опростяване на процедурите.

### **5.1. Предотвратяване на конфликти на интереси**

Концепцията за конфликт на интереси характеризира ситуация, в която участващите в решението за възлагане на договор лица имат конкуриращи се професионални или лични задължения, или лични или финансови интереси, които биха могли да ги възпрепятстват при изпълнението на техните задължения по честен и безпристрастен начин, или в която дадено лице е в позиция да повлияе на процеса по вземане на решение от страна на възлагащия орган с оглед задоволяване на свои собствени интереси. Такъв конфликт на интереси не води непременно до корупция, но може да доведе до корумпирано поведение. Поради това установяването и отстраняването на конфликти на интереси е ключово за предотвратяването на измами. Трябва да се подчертае, че конфликтът на интерес обективно и сам по себе си представлява сериозна

---

<sup>101</sup> Документ 17024/09 на Съвета, приет от Европейския съвет на 10—11 декември 2009 г.

нередност, независимо от намеренията на съответните страни и дали действат добросъвестно или не.<sup>102</sup>

Следва да се осъществи дискусия за това дали на равнището на ЕС са необходими основни правила, например общо определение на неприемливи ситуации на конфликт на интереси и някои предпазни мерки за предотвратяване или решаване на такива ситуации.<sup>103</sup> Тези предпазни мерки биха могли да включват изискване да се подадат декларации за липса на конфликт на интереси, както и определена степен на прозрачност и отчетност на служителите, които провеждат дейностите по възлагане на обществени поръчки, от гледна точка на тяхното лично положение, разбира се в пълно съответствие с правилата и стандартите за защита на данните. Например правилата на ЕС могат да направят задължително разкриването на имената на членовете на комисията за оценка на офертите на контролен орган или да въведат изискване възлагащият орган да проверява дали няма конфликти на интереси, когато създава комисията за оценка на офертите.

#### **Въпроси:**

98. Бихте ли подкрепили въвеждането на определение на ЕС на понятието „конфликт на интереси“ в сферата на обществените поръчки? Какви дейности/ситуации, съдържащи потенциален риск, следва да се обхванат (лични отношения, бизнес интереси като притежание на дялове, несъвместимост с външни дейности/др.)?
99. Смятате ли, че са необходими предпазни мерки, с които да се предотвратяват, идентифицират и отстраняват ситуации с конфликт на интереси по ефективен начин на равнището на ЕС? Ако отговорът е положителен, какви предпазни мерки бихте счели за полезни?

## **5.2. Борба с фаворизирането и корупцията**

Пазарите за обществени поръчки и особено големите строителни проекти често се считат за привлекателна цел за потенциални подкупи. Освен това следва да се подчертае, че почтеното протичане на процеса се застрашава не само в случай на корупция, което е доста очевидно, но и в по-общ план във всички случаи на фаворизиране, дори ако това не включва задължително корумпирано поведение, например фаворизиране на местен кандидат. Най-често срещаните сценарии на корупция, които могат да се наблюдават в процедурите по възлагане на обществени поръчки, са така наречените „kickback“ (т.е. заплащане на подкуп като награда за служителя, повлиял на процеса по възлагане на обществена поръчка), манипулиране на тръжни документи в полза на конкретен оферент и използване на дружества за прикритие/посредничество, за да се прикрият незаконните дейности на корумпирания служител.

<sup>102</sup> Виж решение от 15 юни 1999 г. по Дело T-277/97 *Ismeri Europa Srl/Сметна палата*, точка 123, относно правилата за обществени поръчки на институциите на ЕС.

<sup>103</sup> Виж например правилата, предвидени за обществените поръчки от институциите на ЕС: член 52 от Регламент № 1605/2002 на Съвета относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности, както и съответната съдебна практика, по-специално решения от 9 юли 2002 г. по Дело T-21/01 *Zavvos/Комисия*, и от 17 март 2005 г. по Дело T-160/03 *AFCon Management Consultants/Комисия*.

Правилата относно обществени поръчки в много държави-членки съдържат механизми, специално създадени с цел предотвратяване и борба с корупцията и фаворизирането. По същия начин както с въпроса с конфликтите на интереси, трябва да се направи анализ дали в законодателството на ЕС относно обществените поръчки следва да се включат някои специфични предпазни мерки, при условие че не се създава прекомерна административна тежест. При все това следва да се има предвид, че корупцията не само е много чувствителна тема за държавите-членки, но действителните проблеми и потенциалните решения в тази област също така зависят от различаващите се изключително много национални административни и бизнес култури. В съответствие с това може да е трудно да се намерят еднотипни решения, които да се въведат на равнището на ЕС.

Често се предлага корупцията в сферата на обществените поръчки да се отстрани чрез увеличаване на нивото на прозрачност, по-специално по отношение на решенията, които се вземат от служителите по възлагане на обществени поръчки в рамките на цялата процедура. Това би позволило на кандидатите и евентуално на обществеността да преглеждат решенията на обществените служители и следователно да действат като ефикасен инструмент срещу корупцията. Такава повишена прозрачност би могла например да се въведе при отварянето на офертите или задължителното публикуване на докладите, в които се отразява процеса по възлагане на обществената поръчка. Допълнителната административна тежест от такава мярка би била сравнително ограничена, тъй като възлагащите органи вече са задължени да изготвят тези доклади<sup>104</sup>. По същия начин публикуването на сключените договори (със скриване на чувствителната в търговско отношение информация) може да допринесе за по-добър демократичен надзор във връзка с решенията по възлагане на обществени поръчки.

Може да се предвиди също така разработването на специални средства, като системи за уведомяване за измами посредством безплатен телефон или по интернет, за да се поощрят участниците или други лица да предоставят информация за всяко нарушение и всяка нередност. Обявлението за поръчка, уебсайтът на възлагащия орган и другите средства за публикуване могат да съдържат препратки към съответната система, посредством която възлагащият орган или надзорният орган може да получава информация от анонимни или идентифицирани източници.

Следва да се насърчава използването на практики като съществуващи набори от инструменти, които подобряват правилното и прозрачно управление на целия цикъл по възлагане на обществени поръчки. В този контекст би могло да е от полза да се разработят списъци с показатели „red flag“ за възлагащите органи, въпреки някои известни ограничения<sup>105</sup>. Насърчаването на ясни правила относно изискванията за докладване и защитата при сигнализиране за нарушения може да е от полза за прилагането на по-ефикасни практики за докладване. Положителен ефект може да има използването на външни наблюдатели (например ръководни експерти, неправителствени организации и др.) наред с вътрешните инструменти за контрол при оценяване на резултатите на изпълнителите, както и откриване и докладване на съмнителни случаи.

---

<sup>104</sup> Член 43 от Директива 2004/18/ЕО.

<sup>105</sup> World Bank Policy Research Paper № 5243 („Документ относно проучване на политиката на Световната банка“), 29 март 2010 г.

Освен това може да се проучи използването на съществуващите механизми за оценка с цел следене на спазването със съответните международни инструменти, включващи разпоредби относно корупцията в сферата на обществените поръчки<sup>106</sup>.

На последно място ограничаването на свободата на действие на възлагащите органи в определени аспекти може да затрудни изпълнението на практика на решения, които не са обосновани от обективни причини, и следователно да предотврати фаворизирането (например ограничаване на свободата на действие на възлагащите органи да анулират процедурите). При все това такива мерки не трябва да пречат на необходимата свобода на действие, от която възлагащите органи се нуждаят, за да закупуват стоки и услуги, адаптирани към техните специфични нужди.

#### **Въпроси:**

100. Споделяте ли мнението, че пазарите за обществени поръчки са изложени на риск от корупция и фаворизиране? Смятате ли, че е необходимо действие на ЕС в тази област или това трябва да се остави на самите държави-членки?
101. Какви са според вас критичните рискове за справедливостта на всеки от отделните етапи от процеса на възлагане на обществена поръчка (определяне на предмета, подготвяне на тръжната процедура, етап на подбор, етап на възлагане, изпълнение на договора)?
102. Кой от установените рискове следва според вас да се третира чрез въвеждане на по-специфични/допълнителни правила в директивите на ЕС относно обществените поръчки и как трябва да се осъществи това (какви правила/предпазни мерки)?
103. Какви допълнителни инструменти биха могли да се предвидят в директивите, за да се реши проблемът с организираната престъпност в сферата на обществените поръчки? Бихте ли подкрепили например установяване на *ex-ante* контрол при възлагането на работа на подизпълнител?

### **5.3. Изключване на „проблемни“ оференти**

Изключването на оференти, уличени в корупция и в по-общ план в нарушения при упражняване на професионалната дейност („изключване на дружества“), е мощно средство за наказване, а и до известна степен предотвратяване, на нездраво бизнес поведение. В член 45 от Директива 2004/18/ЕО вече е заложено задължение за изключване на участници, за които има доказателства, че са извършили определени посочени нарушения (най-вече корупция), както и възможност да се изключват участници поради редица други нездравни бизнес практики (включително „тежки нарушения при упражняване на професионалната дейност“).

При все това остават отворени редица въпроси, свързани с обхвата, тълкуването, транспонирането и практическото прилагане на тази разпоредба, и държавите-членки и възлагащите органи призоваха за допълнително разяснение.

---

<sup>106</sup> По-специално Конвенцията на ОИСР за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки и Конвенцията на ООН срещу корупцията.

Следва да се проучи по-специално дали основанията за изключване в член 45 са подходящи, достатъчно ясни (по-специално основанията за изключване поради „нарушения при упражняване на професионалната дейност“) и достатъчно изчерпателни или следва да се въведат допълнителни основания за изключване. Възлагащите органи също така изглежда са изправени пред практически затруднения, когато се опитват да получат цялата уместна информация относно личното положение на участниците в тръжната процедура и кандидатите, установени в други държави-членки, и тяхната допустимост съгласно националното им законодателство.

Освен това обхватът за прилагане на националното законодателство относно основанията за изключване вероятно ще трябва да се разясни. Предвиждането на възможност държавите-членки да въвеждат допълнителни основания за изключване в своето национално законодателство може да им позволи да се справят със специфични проблеми във връзка с нездраво бизнес поведение, свързано с националния контекст, по по-ефективен начин. От друга страна специфични национални основания за изключване винаги водят до риск от дискриминация срещу чуждестранни оференти и биха могли да застрашат принципа на равни условия на европейско равнище.

Важен въпрос, по който действащите директиви на ЕС относно обществените поръчки не дават информация, са така наречените мерки за „реабилитиране по своя инициатива“, т.е. мерки, предприети от заинтересования икономически оператор за коригиране на отрицателна ситуация, която засяга неговата или нейната допустимост. Тяхната ефективност зависи от тяхното приемане от държавите-членки. Въпросът с мерките за „реабилитиране по своя инициатива“ произтича от необходимостта да се постигне баланс между прилагането на основанията за изключване и зачитането на пропорционалността и равното третиране. Проучването на мерките за реабилитиране по своя инициатива може да подпомогне възлагащите органи при извършването на обективна и по-пълна оценка на индивидуалното положение на кандидата или участника в търга с оглед да се вземе решение дали да се изключи от процедура по възлагане на обществена поръчка.

Член 45 позволява на държавите-членки да вземат под внимание мерки за реабилитиране по своя инициатива, дотолкова доколкото такива мерки показват, че опасенията относно професионалната честност, платежоспособността и надеждността на кандидата или участника в тръжната процедура са били разсеяни. При все това няма единни правила относно „реабилитирането по своя инициатива“, макар че мерките, предприети от икономическия оператор за коригиране на ситуацията с изключването му, така или иначе се вземат под внимание от възлагащите органи в някои държави-членки.

Освен това възниква въпросът дали ЕС следва изрично да наложи санкции за опити да се застраши прозрачността и безпристрастността на процедурата по възлагане на обществена поръчка (например кандидати или участници в тръжна процедура, които правят опит да получат достъп до поверителна информация или неправомерно да повлияят на дейността на възлагащия орган, например в етапите на подбор и възлагане). Такива санкции биха могли да се състоят например в отхвърляне на кандидата или участника, стига решението да е надлежно обосновано.

Някои сериозни форми на неправомерно поведение като корупция или преднамерено недеклариран конфликт на интереси следва също да бъдат санкционирани по-сериозно, например посредством наказателни санкции. От държавите-членки и сега се изисква да

предвидят наказателни санкции в случай на корупция на техни държавни служители. Целесъобразността на установяване на минимални стандарти по отношение на санкциите трябва да се оцени в зависимост от размера на престъплението и принципите за необходимост, субсидиарност и пропорционалност<sup>107</sup>.

#### **Въпроси:**

104. Смятате ли, че член 45 от Директива 2004/18/ЕО относно изключването на участници е полезен инструмент за санкциониране на нездрав бизнес поведение? Какви подобрения по този механизъм и/или алтернативни механизми бихте предложили?
105. Как би могло да се подсили сътрудничеството между възлагащите органи при получаване на информацията относно личното положение на кандидатите и участниците в тръжните процедури?
106. Смятате ли, че въпросът с „мерките за реабилитиране по своя инициатива“ следва изрично да се разгледа в член 45 или следва да се регулира единствено на национално равнище?
107. Подходяща санкция ли е обосновано решение да се отхвърли оферта или заявление с оглед подобряване на спазването на принципа за равно третиране?
108. Смятате ли, че в светлината на договора от Лисабон следва да се разработят минимални стандарти за наказателни санкции на равнището на ЕС в определени случаи, например корупция или недеклаирани конфликти на интереси?

#### **5.4. Избягване на необосновани предимства**

На последно място може да има случаи, в които при липса на ситуация с конфликт на интереси или нездрав бизнес практики, справедливостта на процедурата може да бъде застрашена, защото някои участници са в по-изгодно положение. Например предишно участие на кандидата или участника в тръжната процедура в подготвителните действия, свързани с разработването на услугата, която ще бъде закупена (например научноизследователска дейност и/или проект), може да доведе до значителни предимства за този оферент от гледна точка на привилегирована информация и поради това може да породи опасения във връзка със спазването на равното третиране<sup>108</sup>.

Въпросът тук е до каква степен предимствата биха могли да се компенсират без да се дискриминира въпросният оферент. Простото изключване на оференти, които са участвали в подготовката на проекта, вероятно би било прекомерна реакция и може дори да не е осъществимо на практика, особено когато на въпросния пазар има малко квалифицирани конкуренти. Реална компенсация може например да представлява задължението на всички конкуриращи се оференти да се разкрие всяка привилегирована информация, която оферентът с предимство може да е получил поради предишна връзка с проекта.

<sup>107</sup> Относно функционалната наказателноправна компетентност на ЕС относно наказателното право вж. Дело С-440/05, *Комисия/Съвет*, точка 66.

<sup>108</sup> Виж обединени дела С-21/03 и С-34/03, *Fabricom*.

Още по-деликатен въпрос е проблемът с естествените предимства на заварените участници, които е още по-трудно да се определят ясно и да се компенсират. И тук задължителното разкриване на известна привилегирована информация може да е подходящо с оглед смекчаване на рисковете от дискриминация, при условие че чувствителната в търговско отношение информация е адекватно защитена.

**Въпроси:**

109. Следва ли да има специфични правила на равнището на ЕС за решаване на въпроса с предимствата на някои участници в тръжната процедура поради връзката им с разработването на проекта на по-ранен етап, предмет на обявата за тръжна процедура? Какви предпазни мерки бихте предложили?
110. Смятате ли, че проблемът с евентуалните предимства на заварените участници трябва да се разгледа на равнището на ЕС и как, ако отговорът е положителен?

**6. ДОСТЪП НА ДОСТАВЧИЦИ ОТ ТРЕТИ СТРАНА ДО ПАЗАРА НА ЕС**

Международните ангажименти, поети от ЕС в областта на обществените поръчки, са отразени в различни разпоредби на директивите.

Съображение 7 от Директивата 2004/18/ЕО и съображение 14 от Директива 2004/17/ЕО изрично се позовават на Решение 94/800/ЕО на Съвета, с което беше одобрено СОП на СТО. В него се заявява, че *„договореностите, които следва да се прилагат към оференти и стоки от подписали трети страни, са дефинираните в споразумението“*. Освен това условията, свързани със СОП, са отразени в член 5 от Директива 2004/18/ЕО и член 12 от Директива 2004/17/ЕО. В резултат на това икономическите оператори, които са установени в страни, подписали СОП, следва да бъдат третирани по същия начин както европейски икономически оператори съгласно условията, заложи в СОП, по-специално допълнение 1 на ЕС, което включва всички ангажименти на ЕС съгласно споразумението.

Освен това в рамките на областите, които не са предмет на международен ангажимент от ЕС, член 58 от Директива 2004/17/ЕО въвежда общностна преференция за възлагане на обществени поръчки за стоки, а член 59 от същата директива дава възможност да се ограничи достъпа до пазара на ЕС за обществени поръчки в областта на комуналните услуги.

В последно време много заинтересовани страни изтъкнаха, че пазарът на ЕС за обществени поръчки е по-отворен от пазарите за обществени поръчки на нашите международни партньори. В резултат на това дружествата от ЕС не винаги се състезават при равни условия с чуждестранни дружества. Освен това тази ситуация оказва отрицателно въздействие върху позицията за преговаряне на ЕС в международни преговори за по-голям пазарен достъп. Поради това е необходимо да се проучи политиката на ЕС в областта на обществените поръчки спрямо трети страни и използването на горепосочените разпоредби, както и евентуални подобрения.

Това е свързано с настоящата дискусия относно възможните начини за подсилване на позицията на ЕС в международните преговори с оглед гарантиране на по-балансиран и реципрочен достъп до пазарите на обществени поръчки на ЕС и други страни. Понастоящем Комисията предприема оценка на въздействието, в която се разглеждат



различните възможности за политики на базата на изпълнението на нашите международни ангажименти като Междуправителственото споразумение за обществените поръчки, както и по отношение на трети страни, с които ЕС все още няма такива споразумения.

**Въпроси:**

111. Какъв е вашият опит и/или вашите възгледи относно механизмите, заложиени в членове 58 и 59 от Директива 2004/17/ЕО?
- 111.1. Следва ли тези разпоредби да бъдат допълнително подобрени? Ако отговорът е положителен, как? Би ли било целесъобразно да се разшири приложното поле на тези разпоредби извън областта на обществените поръчки за комунални услуги?
112. Какви други механизми бихте предложили за постигане на по-добра симетрия при достъпа до пазарите на обществени поръчки?

\*\*\*

В настоящата Зелена книга се разглеждат въпросите, които бяха установени от Комисията като важни аспекти на бъдеща реформа на политиката на ЕС в областта на обществените поръчки. Може да има и други ключови аспекти, които не са били разгледани в настоящата Зелена книга. Освен това би било интересно да се чуят възгледите на заинтересованите страни кои от темите по-горе считат за най-важни и кои въпроси изглеждат не толкова уместни с оглед на бъдеща реформа. Поради това приканваме всички заинтересовани страни да отговорят на въпросите по-долу.

**Въпроси:**

113. Има ли други въпроси, които смятате, че трябва да се разгледат в бъдеща реформа на директивите на ЕС относно обществените поръчки? Кои са тези въпроси, какви са според вас проблемите, които трябва да се решат, и какви биха могли да бъдат възможните решения на тези проблеми?
114. Моля, класирайте по важност различните проблеми, повдигнати в настоящата Зелена книга, и други проблеми, които считате за важни. Ако трябва да изберете три приоритетни проблема, които трябва да се решат на първо място, кои проблеми бихте избрали? Моля, обосновайте избора си.

\*\*\*

Комисията приканва всички заинтересовани страни да представят своите коментари до 18 април 2011 г., за предпочитане по електронна поща и във формат Word на адрес [MARKT-CONSULT-PP-REFORM@ec.europa.eu](mailto:MARKT-CONSULT-PP-REFORM@ec.europa.eu).

Не е необходимо непременно да отговорите на всички въпроси, повдигнати в настоящия документ. Можете да отговорите само на въпросите, които представляват особен интерес за вас. Моля, посочете ясно аспектите, с които са свързани вашите коментари.

Получените коментари, заедно с данните за самоличността на лицето, ще бъдат публикувани в интернет, освен ако авторите се противопоставят на публикуването на личните им данни, тъй като смятат, че това ще навреди на легитимните им интереси. В

такива случаи коментарите могат да бъдат публикувани в анонимна форма. В противен случай те няма да бъдат публикувани и съдържанието им няма да бъде взето под внимание.