



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 20.12.2011
SEC(2011) 1586 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета

относно обществените поръчки

и

**Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета
относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност във
водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги**

{COM(2011) 896 окончателен}
{SEC(2011) 1585 окончателен}

1. ИСТОРИЯ НА ДОСИЕТО

Обществената поръчка (ОП) е процес, чрез който държавните институции и организациите от публичния сектор (ОПС) закупуват стоки и услуги и възлагат извършването на строителство. Направените в тази връзка разходи представляват важен и влиятелен компонент на икономиката. През 2009 г. стойността на договорите, попадащи в обхвата на правилата на ЕС относно ОП, достигна 3,6 % от БВП на ЕС (420 млрд. EUR).

В редица неотдавна публикувани доклади и политически декларации бе подчертана необходимостта от преразглеждане на приложимите директиви. Преразглеждането на рамката за ОП бе заложено като приоритет и в акта за единния пазар.

В настоящата оценка на въздействието се прави анализ на настоящите предизвикателства пред политиката на ЕС относно ОП и се разглеждат възможностите за укрепване и изменение на директиви 2004/17/ЕО и 2004/18/ЕО.

2. ОБСЪЖДАНЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

Настоящият доклад се основава на обстойни външни експертни оценки, консултации и анализ, стоящи в основата на оценката на ОП от 2011 г. и на проведената през 2010 г. оценка на плана за действие за електронни обществени поръчки от 2004 г. Той отчита констатациите от консултациите, проведени във връзка с двете зелени книги относно:

- а) модернизацията на политиката на ЕС относно ОП (над 620 отговора);
- б) по-масовото използване на електронните обществени поръчки в ЕС (77 отговора).

В рамките на двете зелени книги бяха проведени конференции в Брюксел, на които множеството присъстващи заинтересовани страни получиха допълнителна възможност да изразят своите виждания.

Представители на държавите-членки бяха консултирани в рамките на Консултативния комитет за обществени поръчки (ККОП).

3. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Бяха установени 3 ключови проблема:

- Недостатъчна ефективност на разходите — икономиие вследствие на действащите правила на ЕС се оценяват на около 20 млрд. EUR годишно (от общо 420 млрд. EUR), но процедурите могат да бъдат неоснователно обременяващи, като произтичащите от това разходи възлизат на около 5,6 млрд. EUR.

- Пропуснати възможности за обществото — действащите правила не винаги позволяват на заинтересованите лица да използват оптимално своите ресурси и/или да направят най-добрия избор при покупка.
- Национален вместо европейски пазар на ОП — над 98 % от поръчките, възложени съгласно правилата на ЕС, се печелят от национални оференти (приблизително 96 % от общата стойност).

Чрез допълнителен анализ бе установено, че в основата на тези проблеми, класифицирани в пет основни области, стоят следните причини.

3.1. Обхват

Причини: сложни правила

Сложните и неясни правилата на ЕС, с които се определят приложното поле и обхватът, създават несигурност и водят до прекомерна предпазливост и липса на инициатива сред възложителите на обществени поръчки, което оказва неблагоприятно въздействие върху качеството на резултатите от обществените поръчки. Ползите от регулаторния апарат, който се прилага спрямо голям брой купувачи или сделки, не са достатъчни, за да компенсират неговата цена. Съществуват редица „сиви зони“ по отношение на обхванатите от директивите дейности (напр. формата на сътрудничество между публични институции) и правилата, които се прилагат за различните типове договори. Тази сложност води до високи съдебни разходи, които се поемат предимно от ОПС, нуждаещи се от консултации за постигане на съответствие.

3.2. Процедури

Причини: Несъразмерно скъпи и тромави процедури

Несъразмерно скъпите процедури генерират прекомерни разходи, особено при поръчките с по-ниска стойност. При стандартната процедура разходите възлизат на приблизително 28 000 EUR (в т.ч. средно 5 500 EUR за ОПС и по 3 800 EUR за всяко от средно 5,9-те участващи в търга дружества). При най-ниския праг на ЕС (125 000 EUR) тези разходи представляват 18—29 % от стойността на поръчката. Освен това в държавите-членки се наблюдават значителни различия при изпълнението (напр. разликата във времето — от изпращането на обявлението до възлагането на обществената поръчка, достига до 180 дни).

Много от заинтересованите страни се оплакват, че настоящите процедури са тромави и ограничават възможностите им за договаряне. По-специално ОПС не могат да се възползват оптимално от нестандартните възможности за възлагане на поръчки (напр. иновативни покупки).

3.3. Стратегически поръчки

Причини: несигурност и недостатъчно разпоредби относно интегрирането на стратегически цели

Въпреки различните съобщения, целящи да се изясни как да бъдат интегрирани други политически цели (напр. екологични, социални, иновационна) при прилагането на правилата за ОП, според много от заинтересованите страни проблемите продължават да съществуват. Освен това те смятат, че ОПС, които желаят да изразходват обществените средства по стратегически отговорен начин, следва да бъдат по-активно подпомагани. Опасенията от възникването на съдебни спорове (вследствие на несъответствие) доведоха до слабото прилагане на подобни възможности, а като цяло липсата на мониторинг не позволява установяването и популяризирането на успешни практики. Освен това не се наблюдава сближаване при начина, по който държавите-членки използват наличните мерки, и произтичащите от това различни стандарти/класификации засилват опасността от допълнително фрагментиране на пазара на национален принцип.

3.4. Достъп

Причини: регулаторни и „естествени“ пазарни прегради

Проблемите, затрудняващи достъпа до общоевропейския пазар, ограничават участието на МСП и намаляват броя на трансгранично предоставените оферти. Поради комбинацията от естествени (напр. езикови, географски) и регулаторни административни прегради много от оферентите никога не са правили опит да отправят оферти в друга държава. Както МСП, така и трансграничните оференти са възпрепятствани от административни изисквания (напр. предоставяне на доказателствени документи) и трудности при получаване на информация. От 2002 г. делът на МСП, спечелили договори за ОП, не се е променил значително, а при равнището на трансгранично участие също не се забелязва подобрение. Най-значимият фактор, влияещ върху участието на МСП, е стойността на поръчката: МСП се затрудняват при представянето на оферти или изпълнението на договори на стойност над 300 000 EUR.

3.5. Управление

Причини: различни модели и административен капацитет в отделните държави-членки

Значителните различия в административната организация на отделните държави-членки станаха причина за непоследователното прилагане, контрол и мониторинг в рамките на ЕС. Това доведе до грешки, повишен риск от измама и неоптимално управление на ресурсите. Проведените наскоро одити на проекти, финансирани от ЕС, констатираха съществен дял на грешки, дължащи се на неправилното прилагане на правилата за ОП, а в някои случаи и на неправилното транспониране на директивите на ЕС. Анализът на процедурите за нарушение, започнати от Комисията след 2005 г., установи сходно равнище на грешки и проблеми, което означава, че става въпрос не за еднократни, а за повтарящи се несъответствия.

3.6. Последствия

Ако тези три ключови проблема бъдат обобщени, може да се стигне до заключението, че вътрешният пазар не е достигнал пълния си потенциал в

областта на ОП. Без да бъдат взети мерки, ситуацията в най-добрия случай няма да се промени, а може дори да се влоши, ако продължи задълбочаването на различията и бъдат отчетени алтернативните разходи вследствие на неефективната рамка.

Тъй като много от установените проблеми произтичат от действия и тълкувания, базиращи се на двете директиви на ЕС, може да се заключи, че за решаване на проблемите е оправдана и би могло да бъде потърсена намеса на равнище ЕС.

4. ЦЕЛИ

Оценката потвърди, че общите цели на съществуващата политика за ОП остават в сила, особено предвид настоящите финансови затруднения в много държави-членки. По този начин ЕС ще продължи да насърчава лоялната и недискриминационна конкуренция в ЕС, с цел да се осигури най-доброто съотношение между цена и качество при възможно най-подходящи за обществото резултати от ОП. Освен това ЕС ще продължи борбата с корупцията.

За да бъдат преодолені установените по-горе основни проблеми, бяха набелязани конкретни цели. Те включват:

- (1) подобряване на ефективността на разходите на правилата и процедурите на ЕС относно ОП;
- (2) цялостно използване на всички възможности за осигуряване на възможно най-добрия резултат за обществото;
- (3) създаване на европейски, а не на национални пазари за ОП.

Бяха установени и 9 оперативни цели за справяне с първоизточниците на тези проблеми. Постигането на тези оперативни цели следва да допринесе за реализирането на специфичните цели и да доведе до по-висока ефективност по пътя към общите цели.

5. ВАРИАНТИ

Беше разгледан широк набор от варианти, като крайните мерки (цялостно премахване или цялостна хармонизация на законодателството на ЕС) бяха бързо отхвърлени. Водени от оперативните цели бяха разработени редица незаконодателни (SOFT) и законодателни (LEGI) варианти, изискващи вземането на някои възлови решения, във връзка с всяка от петте основни проблемни области. Беше възприет подход на високо равнище, тъй като твърде детайлното изследване на всички възможни законодателни промени би увеличило обема на документа до няколко стотин страници.

След допълнително проучване бяха избрани 12 варианта, които бяха допълнително анализирани спрямо базовия сценарий (без промяна). Във всяка проблемна област бяха проучени по 2 различно амбициозни законодателни

варианта, а за решаване на проблемите при достъпа и управлението бяха разгледани незаконодателни варианти.

В някои проблемни области не винаги бе възможно да се направи еднозначен избор в полза на определен вариант. По отношение на приложното поле, процедурите и управлението най-доброто решение би представлявало комбинация между два законодателни варианта или законодателен и незаконодателен вариант.

6. ВЪЗДЕЙСТВИЕ И СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Основните последиствия от тези варианти са обобщени по-долу. Преките последиствия са по принцип от икономическо и отчасти от социално и екологично естество, с изключение на вариантите относно стратегическото използване, които поради самото си естество имат за цел да окажат (положително) въздействие върху обществото и околната среда.

6.1. Обхват

Варианти

SCO.LEGI.TARGET: целенасочено адаптиране на обхвата на законодателството относно ОП.

SCO.LEGI.REDUCE: значителни изменения с цел освобождаване на някои купувачи/покупки.

Въздействие

И двата варианта следва да подобрят яснотата и по този начин да повишат ефективността на разходите. При вариант *SCO.LEGI.TARGET* се обръща внимание на съществуващите сиви зони и се подобрява правната сигурност, като не се очакват международни последиствия. Създаването на нова, по-олекотена рамка за договорите за социални услуги, чиято стойност надхвърля 500 000 EUR, и прилагането на цялостната рамка за всички други услуги следва да подобри яснотата и прилагането на правилата на ЕС.

Въздействието, а следователно и ползите от *SCO.LEGI.REDUCE* ще бъдат ограничени до освободените поръчки и се основават на допускането, че всеки заместващ национален режим е по-опростен от режима на ЕС. Макар че националните (под праговете на ЕС) правила за възлагане на обществени поръчки могат да бъдат по-малко нормативни, ще се запазят значителните регулаторни разходи за тези освободени покупки и присъщите неизбежни разходи, свързани с устойчивото управление на ОП. Освобождаването ще доведе също така до намаляване на прозрачността на европейско, а вероятно и на национално равнище поради свързаното с него отрицателно въздействие върху конкуренцията и цената. В зависимост от конкретните освобождавания могат да възникнат допълнителни разходи, свързани с нарушаване на международни ангажименти, което ще ограничи достъпа до пазарите на страните партньори и потенциално може да окаже значително отрицателно въздействие върху дружествата от ЕС, извършващи търговска дейност с тях.

Повишаването на правната яснота (SCO.LEGI.TARGET) не би могло да разреши проблемите, засягащи обхващането на заинтересованите страни и сделките. Доколко ще бъдат обхванати правилните заинтересовани страни и предмет е сложен въпрос (и до известна степен политически, като се вземат предвид възможните международни последици).

6.2. Процедури

Варианти

PRO.LEGI.DESIGN: поправка и допълване на съществуващите процедури.

PRO.LEGI.FLEXIB: разширяване на набора от процедурни варианти, с които разполагат ОПС, и облекчаване на процедурите, водещи до несъразмерни разходи.

Въздействие

Вариантът PROC.LEGI.DESIGN би подобрил устройството на определени процедури и би дал по-голяма правна яснота относно изискванията. Това би подобрило ефикасността на разходите и цялостната съразмерност на процеса на ОП. И макар че по-широкото използване на техники за повтарящи се покупки следва да окаже като цяло положително въздействие върху ОПС, съществуват известни опасения относно затварянето на пазара и дългосрочния достъп на дружествата до подобни инструменти. На този проблем трябва да се обърне внимание, за да се осигури прозрачност и недискриминация и да се предотврати ограничаването на конкуренцията. Налагането на инструменти и мерки, които могат да улеснят прилагането на електронни системи за обществени поръчки, следва значително да подобри ефективността на разходите и укрепи интегрирането на пазарите за ОП в ЕС въпреки първоначалните разходи и техническите пречки, които трябва да бъдат преодоляни (за да се избегне пазарната фрагментация).

PROC.LEGI.FLEXIB би осигурил на ОПС по-богат избор и повече гъвкавост, което също може да подобри резултатите от процедурите за възлагане на обществени поръчки, особено чрез по-широко използване на възможностите за договаряне (макар и с някои особености, свързани с целесъобразното използване и потенциалните разходи по разработването на експертна оценка при договаряне). Олекотяването на режима за поръчки, възлагани от децентрализираните органи на управление, следва да подобри ефективността на разходите и при определени минимални изисквания за прозрачност (използване на обявление за предварителна информация) следва да бъдат избегнати международните последици и съществените загуби в областта на конкуренцията.

6.3. Стратегически поръчки

Варианти

STR.LEGI.FACILIT: възможност за ОПС да формират своите нужди от ОП по начини, интегриращи други политически цели.

STR.LEGI.ENFORC: премахване на възможността за преценка на ОПС. Те могат да възлагат (всички или част от) договорите въз основа на изпълнението на други политически цели.

Въздействие

Като цяло мерките, предлагани и по двата варианта, са доста сходни. Тяхното въздействие би се различавало най-вече в зависимост от това дали на равнище ЕС ще бъде възприет по-свободен или по-обвързващ подход. И двата имат за цел подобряване на възможностите на ОПС за постигане на по-широки стратегически цели. Стратегическото въздействие на вариант FACILIT би било като цяло по-слабо отколкото при ENFORC, вероятно поради различното прилагане в държавите-членки според направения избор. Въпреки това националните органи и ОПС ще могат да направят своя избор в зависимост от действителните обстоятелства и наличните ресурси, което е особено важно в настоящата финансова ситуация. ENFORC би осигурил по-широка последователност и прилагане в целия ЕС. И двата варианта ще доведат до разходи за ОПС и дружествата поради по-строгите информационни изисквания и необходимостта от повече знания и контрол в широк спектър от политики. Двата варианта биха могли, най-малко в краткосрочен план, да повишат сложността и административната тежест.

6.4. Достъп

Варианти

ACC.SOFT: разширяване на насоките и обученията на ЕС относно достъпа, напр. с цел улесняване на трансграничните продажби и покупки.

ACC.LEGI.FACILIT: премахване на административните пречки, затрудняващи участието на МСП и трансграничния достъп.

ACC.LEGI.ENFORC: въвеждане на нормативни мерки, с които за МСП да бъдат запазени определени дялове от пазарите за ОП или да бъде наложено структурирането на покупките по начин, облагодетелстващ участието на МСП.

Въздействие

И тук двата законодателни варианта имат сходно съдържание, като основната разлика във въздействието зависи от това дали ще бъде възприет по-свободен или по-обвързващ подход. Обвързващите мерки следва да увеличат участието на МСП и евентуално трансграничния достъп, както и да подобрят като цяло вътрешния пазар на ОП, но това няма непременно да доведе до оптимизиране и опростяване на правилата. Разширяването на изискванията за информация би могла да увеличи сложността и административната тежест за ОПС и дружествата. Разходите биха могли да са по-ниска при един по-свободен подход, който може да бъде по-добре ориентиран към местните нужди.

Инструментите, които имат за цел да улеснят достъпа до европейските пазари за ОП — например чрез намаляване на доказателствените изисквания при участие в тръжна процедура, следва да опростят и облекчат процедури за МСП и трансграничните оференти. Приемането на подход, при който само

спечелилият участник предоставя документни доказателства, би довело до намаляване на административните разходи с 80 %. Разделянето на договорите на обособени позиции, с обща стойност над определен праг, също би повишило броя на достъпните за МСП договори.

Вариантът ACC.SOFT се характеризира с незначително положително въздействие върху нивата на достъп при ниска разходи.

6.5. Управление

Варианти

GOV.SOFT: установяване и осигуряване на насоки в области, в които се наблюдават периодични затруднения при управлението, например „най-добри практики“ в обучението и съпоставянето на резултатите.

GOV.LEGI.TARGET: постигане на икономии от мащаба и оптимални резултати за ОПС чрез използването на специализирани професионални органи, които по целесъобразност да окрупняват поръчките.

GOV.LEGI.ENHANC: задължаване на държавите-членки да създадат национални органи, които отговарят за прилагането, мониторинга и контрола на ОП и докладват ежегодно за постигнатите резултати.

Въздействие

Подобряването на достъпа и разширяването на ролята на специализираните органи за покупки би било изключително полезно за ОПС, които рядко възлагат поръчки с висока стойност и изпитват несигурност при прилагането на правилата на ЕС. И макар по-силното окрупняване да буди опасения относно евентуалното затваряне на пазара, които трябва да бъдат отчетени, GOV.LEGI.TARGET следва като цяло да окаже положително въздействие върху ОПС и дружествата. Вариантът GOV.LEGI.ENHANC би създал сходни условия и структури за контрол, мониторинг и прилагане на правилата за ОП на национално и европейско равнище, подобрявайки съгласуваността и сигурността в целия ЕС и укрепвайки вътрешния пазар. Въпреки някои допълнителни разходи, които вероятно ще възникнат за държавите-членки и ОПС, много от тях вече разполагат с необходимите структури и биха реализирали икономии вследствие на подобрената координация и мониторинг.

Сходно, но по-слабо въздействие може да се очаква при вариант GOV.SOFT, който поради своя доброволен характер е малко вероятно да постигне същото равнище на прилагане и съгласуваност.

7. ПРЕДПОЧИТАНИ ВАРИАНТИ

Въз основа на този анализ се предлага следният пакет от решения (защриховани в сиво):

Варианти Проблемни групи	Варианти без промяна (NC)	Незакон одателн и вариант и (SOFT)	Законодателни мерки — попадащи като цяло в сегашната правна рамка (LEGI_)	Законодателни мерки — нови или значително изменени (LEGI_)
Обхват (SCO)	SCO. NC	SCO. SOFT	SCO.LEGI.TARGET (разясняване на границите)	SCO.LEGI.REDUCE (значително изменение на обхвата)
Процедури (PRO)	PRO. NC	PRO. SOFT	PRO.LEGI.DESIGN (подобряване на определенията и устройството)	PRO.LEGI.FLEXIB (по-голям избор, по-често използване на електронни обществени поръчки)
Стратегически (STR)	STR. NC	STR. SOFT	STR.LEGI.FACILIT (улесняване на стратегическите обществени поръчки)	STR.LEGI.ENFORC (прилагане на стратегическите обществени поръчки)
Достъп (ACC)	ACC. NC	ACC. SOFT	ACC.LEGI.FACILIT (улесняване на достъпа)	ACC.LEGI.ENFORC (прилагане на инструменти за достъп)
Управление (GOV)	GOV. NC	GOV. SOFT	GOV.LEGI.TARGET (оптимизиране на използването на средствата)	GOV.LEGI.ENHANC (подобряване на контрола и отчетността)

8. БЪДЕЩ МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Липсата на съгласувани и сравними данни затруднява настоящите усилия по мониторинг на постиженията и определяне на областите за по-нататъшни действия във връзка с ОП. Някои подобрения на механизма за мониторинг представляват част от разгледаните мерки, напр. за подобряване на управлението и електронните обществени поръчки. Трябва да бъдат оптимизирани статистическите данни и методологиите за мониторинг по отношение на:

- Разходите по привеждане в съответствие;
- Използването и икономите/разходите, свързани с преминаването към електронни обществени поръчки и изпълнението на стратегическите цели;
- МСП и равнището на трансграничен достъп;
- Мерките за борба с измами, корупция и всяка проява на нелоялна конкуренция.

Законодателното предложение ще включва ангажимент за оценка на всеки нов законодателен акт.

