



Европейски икономически и социален комитет

INT/570
Европейски пазар на
обществените поръчки

Брюксел, 13 юли 2011 г.

СТАНОВИЩЕ

на

Европейския икономически и социален комитет

относно

„Зелена книга относно модернизирването на политиката на ЕС в областта на
обществените поръчки: Към по-ефективен европейски пазар на обществените поръчки“
COM(2011) 15 окончателен

Докладчик: г-н **van Iersel**

Съдокладчик: г-н **Cabra de Luna**

На 27 януари 2011 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Зелена книга относно модернизирането на политиката на ЕС в областта на обществените поръчки: Към по-ефективен европейски пазар на обществените поръчки“

СОМ(2011) 15 окончателен.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 23 юни 2011 г.

На 473-ата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г. (заседание от 13 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 164 гласа „за“, 1 глас „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

*

* *

Определения

Директива	Директива 2004/18/ЕО – процедури за възлагане на договори за обществени поръчки
Органи	Терминът „възлагащи органи“ се използва в съответствие с определението, посочено в член 1, параграф 9 от Директивата. Функциите на възлагащите органи също произтичат от разпоредбите на Директивата.
Сектор на комуналните услуги	Терминът „възложители“ се използва по смисъла на Директива 2004/17/ЕО.
Свърхрегулиране (Gold Plating)	Отежняване при прилагането на директивите в националното законодателство ¹

1. Заключение и препоръки

- 1.1 ЕИСК приветства дискусиата, която Комисията инициира в своята Зелена книга, за модернизиране на политиката на ЕС в областта на обществените поръчки с по-висока степен на ефективност в контекста на един по-добре функциониращ единен пазар, който да бъде по-иновационен, екологичен и социален. След като Комисията извърши оценка на въздействието на Директива 2004/18/ЕО, Комитетът предвижда да изготви допълнение към настоящото становище в светлината на направените в тази оценка констатации.

¹

Вж. становищата на ЕИСК в ОВ С93/25, 27.4.2007 г., стр. 25 и ОВ С 24, 31.1.2006 г., стр. 52.

- 1.2 Директивите относно обществените поръчки² са насочени, наред с другото, към създаване на условия за постигане на качество в обществените поръчки. Последното цялостно преразглеждане на директивите беше извършено през 2004 г. ЕИСК настоява всяко следващо преразглеждане да се извършва със същото внимание и прецизност както през 2004 г.
- 1.3 Един цялостен анализ на ефекта от Директивата и на начина, по който тя се прилага в държавите-членки, както и на решенията на Съда на Европейските общности след 2004 г., е изключително важен за всяко следващо преразглеждане. Трябва да се има предвид и това, че опитът от широкото прилагане на Директивата в Европа е твърде скорошен.
- 1.4 Ненужната бюрокрация трябва да бъде ограничена, за да се получат най-добри резултати за всички. Трябва да се избягва усложняването на законодателството и широкоразпространеното свръхрегулиране в държавите-членки като следствие от неправилно прилагане на Директивата. Стратегията „Европа 2020“ предполага по-голяма наблюдаваща роля на Комисията.
- 1.5 ЕИСК подчертава, че принципите на откритост и прозрачност, както и на ефективност, правна сигурност, икономически изгодно използване на средствата, конкуренция, достъп на МСП и на свободните професии до пазара, пропорционалност, увеличаване на трансграничните договори, недопускане на дискриминация и корупция, както и необходимостта от професионализъм остават толкова валидни, колкото и преди.
- 1.6 ЕИСК подчертава влиянието и значимостта на иновационните, екологичните и социалните аспекти на стратегията „Европа 2020“ и за обществените поръчки.
- 1.7 За да се постигне по-голяма ангажираност на държавите-членки към правилното прилагане на Директивата и за да бъдат включени целите на стратегията „Европа 2020“ в договорите за обществени поръчки, ЕИСК настоява да се обърне специално внимание на този въпрос, който следва да се обсъжда ежегодно в Съвета (по конкурентоспособност).

²

Вж. общата Директива 2004/18/ЕО и Директивата за комуналните услуги 2004/17/ЕО. В настоящото становище се разглежда по-конкретно общата директива, по-нататък наричана „Директивата“.

- 1.8 В държавите-членки се наблюдава засилен интерес към ролята на обществените поръчки в интелигентната икономика. Националните органи формулират, в различни степени, екологични и социални критерии, които трябва да бъдат взети предвид от възложителя. Следва да се вземат предвид специалните изисквания във връзка с обществените поръчки за услугите, които не подлежат на описание³. Най-добрите практики и опит следва да бъдат част от ежегодните обсъждания в Съвета.
- 1.9 ЕИСК счита за сериозен недостатък обстоятелството, че в Зелената книга не се разглежда нито необходимостта от задоволителен професионализъм, нито избягването на риска от страна на публичните органи. Професионализмът е от първостепенно значение за насърчаване на иновациите. Необходимо е да се съставят обучителни програми за възложителите в държавите-членки. Комитетът препоръчва да се определят критерии и обменят добри практики.
- 1.10 Възложителят трябва да поеме пълна отговорност за икономическите, социалните и финансовите последици при определяне на характеристиките на работите, продуктите или услугите. Това може да означава, че от кандидата се изисква да издаде сертификат или декларация за съответствие с националните законодателни изисквания, например по отношение на социалните аспекти, като само за спечелилия участник се изискват официални удостоверения.
- 1.11 Особено по отношение на по-големите проекти и предвид необходимостта от насърчаване на устойчивото развитие, ЕИСК подкрепя прилагането на принципа за изчисляване на разходите за целия жизнен цикъл, когато това е уместно.
- 1.12 ЕИСК подкрепя запазване на разликата между „А-услуги“ и „Б-услуги“, при условие че има правна сигурност и възможност за разширяване на трансграничните договори за „Б-услугите“. Той препоръчва Комисията периодично да преразглежда списъка на „Б-услугите“, за да преценява дали би имало полза от прехвърлянето на някои „Б-услуги“ в списъка на „А-услугите“.
- 1.13 Участието на МСП, включително на социалните предприятия, трябва да се увеличи. Предвид разнопосочните мнения на заинтересованите страни, ЕИСК не подкрепя промяна на праговете. Подобрения могат да бъдат постигнати с правилно използване на принципа на „пропорционалност“, коригиране на начините на публикуване, правилно прилагане на електронния метод за провеждане на търгове и, ако е практически възможно, разделяне на договорите. ЕИСК препоръчва също така програми за подпомагане на експертния капацитет на МСП.

³

Независима професионална дейност, чиито предмет са задачи, които не могат да бъдат описани предварително по ясен и изчерпателен начин.

- 1.14 Една от целите на директивите е борбата с фаворизирането, измамите и корупцията. При модернизирането на директивите следва да се избягва всичко, което отслабва тяхната категоричност. Комитетът счита, че ако за всички обществени поръчки се публикуват известия посредством процедура на предварително електронно представяне на оферти, това би помогнало за предотвратяване на злоупотреби.
- 1.15 Още от 1971 г. една от основните цели на директивите е да насърчават европейските трансгранични договори за обществени поръчки. Резултатите са слаби. ЕИСК препоръчва анализ на (най-добрите) практики и примери в държавите-членки, следван от мерки за отваряне на пазарите⁴.
- 1.16 ЕИСК препоръчва още при съставянето на трансгранични договори за обществени поръчки в тях да се включва решение относно юрисдикцията.

2. Въведение

- 2.1 Комисията представя обществените поръчки като една от дванадесетте инициативи, способстващи за изграждането на по-екологосъобразен, социален и иновативен единен пазар⁵. В своята Зелена книга Комисията подчертава също така необходимостта от ефективност и опростяване, по-лесен достъп за МСП и насърчаване на трансграничните договори.
- 2.2 Обществените поръчки в ЕС имат дълга история. Те включват начините и средствата, чрез които публичните органи и операторите на комунални услуги⁶ осигуряват своите потребности чрез възлагане на строителни работи, доставки и услуги. Основна цел беше и остава гарантирането на равни условия на европейско равнище. Независимо от това броят на трансграничните договори продължава да е много малък. Настоящото становище обръща основно внимание на Директивата⁷, където, по смисъла на Зелената книга, подобренията могат да донесат най-голяма относителна полза.
- 2.3 Директивата е по същество процедурна, със специфични правни разпоредби и гаранции относно процеса на набиране на предложения и възлагане на договори. Съдържанието на възложения по Директивата договор е изцяло от компетентността на възлагащия орган.

4 Вж. Съображение 2 от Директивата: „...така, че да се гарантират [резултатите от тях и] поставянето на обществените поръчки на конкурентна основа.“

5 „Съобщение от Комисията относно Акта за единния пазар – Дванадесет листа за насърчаване на растежа и укрепване на доверието“ – COM(2011) 206 окончателен, раздел 2.12 „Обществени поръчки“.

6 Предприятия във водния, енергийния, транспортния и пощенския сектор.

7 2004/18/ЕО (Директива за обществените поръчки).

- 2.4 След първите директиви относно обществените поръчки (1972 г.) и комуналните услуги (1993 г.), версиите на директивите от 2004 г. въведоха съществени модернизации, особено в Директивата относно органите (2004/18/ЕО), както и по-малки промени в по-съвременната Директива за комуналните услуги (2004/17/ЕО). Преработката беше резултат на продължителни и задълбочени обсъждания между заинтересованите страни. Прилагането е различно в отделните страни поради разнообразни културни условия, различни правни традиции и свръхрегулиране.
- 2.5 Много въпроси бяха взети предвид с оглед създаването на открит, общоевропейски и прозрачен пазар, включително правна сигурност, съзнателност по отношение на разходите, икономически изгодно използване на средствата, качество, по-силна конкуренция, достъп на МСП до пазара, пропорционалност, иновации, устойчивост – сега стратегията „Европа 2020“ – отчитане на разходите през целия жизнен цикъл, предотвратяване на дискриминация и измами, равни условия и трансгранични договори.
3. **Развитие след 2004 г.**
- 3.1 След първоначалното въвеждане на директивите настъпиха промени в областта на обществените поръчки като цяло и този процес продължава. В Зелената книга се разглежда въпросът за това дали следва да бъдат въведени, допуснати или усъвършенствани някои от аспектите, които са обичайни за сферата на търговията или сектора за комунални услуги.
- 3.2 Основните техники са иновации, договаряне и познаване на пазара. Винаги използвани в комуналните услуги и с известни ограничения, допуснати от Директивата, те не намират широко приложение в практиката. Там, където тези техники не се прилагат на практика и няма натрупан съществен опит, липсва експертен капацитет и съответно няма реални изгледи използването им да стане норма.
- 3.3 За да бъде в унисон с модерните техники, Директивата предвижда някои други техники като електронни обществени поръчки и състезателно наддаване между купувачите („обратни аукциони“). Докато първата намира много широко приложение, втората на практика е подходяща само в случаите, когато единствените критерии са цената и срокът на доставка. ЕИСК изтъква необходимостта от подобряване на трансграничната електронна оперативна съвместимост.

3.4 След продължителни обсъждания относно услугите от общ интерес (УОИ) се стигна до извода, че те не са същински обществени поръчки, а услуги, предоставяни пряко от органите или от тяхно име. ЕИСК подчертава отново, че органите имат пълната свобода да осъществяват сами всички или част от функциите си, или да възлагат на външни изпълнители онези, които те изберат. Също така трябва да се вземат предвид системите в държавите-членки, в които в първичното право се отчитат принципите на равнопоставеност, недискриминация и прозрачност и в които се съдържа общо изискване за получаване на разрешение за предоставяне на услуги. В този смисъл самите УОИ⁸ не са предмет на директивата, но дейностите по привличане на външни изпълнители или възлагане на договори за обществени поръчки, осъществявани пряко от органите или от тяхно име във връзка с тези услуги, наистина следва да са подчинени на Директивата.

Член 14 от Договора от Лисабон и Протокол №26 за услугите от общ интерес към него признават специфичния характер и важността на публичните услуги, както и голямата свобода на националните, регионалните и местните власти при вземането на решения за начините на тяхното предоставяне, възлагане и организиране. Това включва вътрешноевропейско сътрудничество и публично-публични партньорства. От основно значение са осигуряването на високо равнище на качество, безопасност, икономическа достъпност, равно третиране, както и насърчаването на всеобщия достъп и правата на потребителите.

3.5 В Директивата не се съдържат никакви указания за това дали органът трябва или не трябва да възлага обществени поръчки или привлича външни изпълнители, а само се определят процедурите за това възлагане или привличане. ЕИСК счита, че тази свобода не трябва да бъде ограничавана.

3.6 **Договаряне**

3.6.1 ЕИСК настойчиво приканва Комисията да поясни в Директивата при какви обстоятелства даден орган може да възложи договор директно на дадена единица, върху която упражнява контрол, аналогичен на контрола, който упражнява върху собствените си вътрешни отдели. ЕИСК отправя искане Директивата да бъде изменена така, че да се посочат съответните условия за освобождаване от изискванията ѝ.

3.6.2 В условията на по-силен акцент върху новаторските предложения и „ориентираните към резултатите“ технически задания, обсъжданията между възложители и кандидати по време на тръжната процедура са изключително важни. По тази причина е необходима открита процедура на договаряне, подобна на тази в директивата за комуналните услуги или на състезателен диалог, но без ограничението за „особено сложни договори“. Това включва вече съществуващите разпоредби относно обществените поръчки за услуги, неподлежащи на описание.

⁸

Вж. член 14 и член 106 от ДФЕС, както и протокол № 26 от ДФЕС.

3.6.3 Посочено е, че тази процедура дава възможност отделните кандидати да представят своите предложения, след това възложителят да си избере най-добрите елементи от тях („подбиране“) и с така полученото хибридно техническо задание да открие нова тръжна процедура, провеждана без „договаряне“. Тази концепция е невярна. Кандидатите трябва да имат възможност да защитават своята интелектуална собственост – независимо дали тя е патентована или не – по всяко време, и съответно идеите им не следва да се предлагат за използване от други доставчици, дори и в ограничена степен, без тяхното изрично съгласие.

3.6.4 Договарянето – особено на сложни договори – изисква съществени умения от страна на възложителя. Въвеждането на открита процедура на договаряне трябва да бъде придружено от мерки, които да гарантират наличието при възложителя на хора с необходимите умения и опит.

3.7 Иновации

3.7.1 Иновациите в публичните договори са разгледани в Зелената книга. В областта на обществените поръчки има три основни равнища:

- готовност за приемане на новаторски решения за традиционни изисквания;
- участие в разработването на решения;
- подкрепа за развойни проекти.

3.7.2 Най-лесният и вероятно най-продуктивният аспект е готовността за приемане на новаторски решения. ЕИСК препоръчва да се насърчава възложителят, който следва да бъде достатъчно компетентен, да е отворен към предложения, съдържащи новаторски решения. Следователно възложителят трябва да бъде готов да разглежда алтернативи, освен ако изрично посочи друго. Но служителите в публичните институции често нямат такава готовност, по-скоро заради нежелание да поемат риск, отколкото поради административни или правни пречки.

3.7.3 Препятствия има дори пред концепцията за алтернативни предложения. Възможността за предлагане на иновационни предложения ще стане много по-реална, ако възложителят задава своите изисквания по отношение на проблема, който трябва да бъде решен, а не по отношение на самото решение. Такъв подход позволява на кандидата да използва специфичните си умения, за да предложи най-доброто решение, било то традиционно или иновационно.

3.7.4 Когато съответният орган участва в иновационно решение, например за разработване на голяма система за база от данни, участието и подкрепата от органа на всички равнища са изключително важни. Без тях рискът от неуспех е голям.

- 3.7.5 В концепцията за доставки на развойни продукти⁹ се предлага органите да подпомагат новите разработки и да бъдат техни ранни последователи. Възможността за провал превръща това в рисковано начинание. Опитът показва, че много малко органи по своя статут, организация или опит са добре пригодени за подобна дейност, чието предприемане задължително изисква предпазливост.
- 3.7.6 Устойчивостта на производството и потреблението е въпрос от първостепенен приоритет. Широко признат е фактът, че иновациите в устойчивото развитие имат огромно значение по отношение на целта за насърчаване на добри работни места и предприятия в ЕС като част от стратегията „Европа 2020“. Ако се приложат по подходящ начин, те носят сериозни икономически ползи. При редица процедури за обществени поръчки е необходимо да се вземат предвид разходите през целия жизнен цикъл. Те включват качеството, първоначалната цена и разходите за обслужване, експлоатация и ликвидация, доколкото са приложими в конкретния случай. Подход, основаващ се на качеството, би насърчил иновациите и добрите работни практики и условия, водещи до по-голяма ефективност и икономии в дългосрочен план. Методиките за извършване на такива оценки са добре установени. ЕИСК препоръчва предприемането на стъпки, чрез които публичните възлагащи органи да се насърчават да възприемат и използват такива техники.

4. Мотиви за по-нататъшно модернизиране

4.1 Правни аспекти

- 4.1.1 Доброто транспониране в националните законодателства е много важно, но остава проблематичен въпрос. На него трябваше да се обърне изрично внимание в Зелената книга. Тенденцията е твърде малко държави-членки да транспонират добре. Правилното прилагане е в интерес на всички заинтересовани страни. Свърхрегулирането, водещо до увеличаване на административните тежести и бюрокрацията, създава ненужни пречки, особено за МСП - понятието за МСП и позоваването на предприятията трябва да включва всички форми на стопанска дейност, независимо дали са със стопанска или с нестопанска цел, в условия на справедлива конкуренция и съблюдаване на правилата - както и нарастващи разходи за съответния орган. Директивата е ясна и не твърде усложнена. Независимо от разликите в правните системи и подходи, допълнителни изисквания и формалности следва да бъдат избягвани. Според ЕИСК Комисията следва да наблюдава по-активно процеса на прилагане, като се стреми да насърчава опростеността и яснотата на националните законодателства.

⁹

„Доставки на развойни продукти – насърчаване на иновациите с цел обезпечаване на устойчивостта и високото качество“ – COM(2007) 799.

- 4.1.2 Съществува системен проблем с прилагането на Директивата относно отстраняването на нарушения при трансграничните договори. При трансграничните договори не е ясно правото на коя държава трябва да се прилага – на държавата на възложителя или на тази на изпълнителя. ЕИСК предлага това да бъде уредено в договора още в началото.
- 4.1.3 При някои договори, особено в дългосрочните, възникват обстоятелства, които налагат промени в някои от разпоредбите на договора. Независимо че такива случаи понякога са неизбежни, възможността за корупция се увеличава. Директивата ограничава допустимите промени в рамковите договори (член 32), но по останалите въпроси не се предвижда нищо. По мнение на ЕИСК, ако правилата бъдат облекчени, с цел да се допусне повече гъвкавост като цяло, рискът от корупция и/или липса на правна сигурност има вредни последици. Затова директивата следва да остане непроменена в това отношение.
- 4.1.4 Директивата разделя услугите на две категории – „А“ и „Б“. „А-услугите“ трябва да отговарят на изискванията, докато за „Б-услугите“ като цяло е предвиден по-лек режим. Зелената книга поставя въпроса дали това разделение все още е целесъобразно, предвид засилващия се трансграничен характер на редица видове услуги. ЕИСК подкрепя запазването на разликата между двете категории, при условие че има правна сигурност и възможност за прехвърляне на трансгранични „Б-услуги“ в списък „А“. Той препоръчва Комисията периодично да преразглежда списъка на „Б-услугите“, за да преценява дали би имало полза от прехвърлянето на някои „Б-услуги“ в списъка на „А-услугите“.

4.2 Практики

- 4.2.1 Съществена пречка за постигане на напредък към добре функционираща система за обществени поръчки е липсата на задоволителен професионализъм и експертен капацитет в публичните органи. Недостатък е, че в Зелената книга не се разглежда това важно условие за всяка обществена поръчка. Твърде малко са стимулите за усъвършенстване. ЕИСК настоятелно препоръчва кампании за обучение на служителите – особено на местно и регионално равнище – по договарянето на жизнеспособни договори¹⁰ и надлежното им изпълнение.
- 4.2.2 Освен това е необходима промяна в културата на обществените поръчки. Това не е просто чиновническа дейност и в нея трябва да участват всички равнища и клонове на управление, съобразно конкретните обстоятелства на договора, какъвто е случаят в много търговски дружества. Само ангажирането със съвременни практики в областта на снабдяването, по-конкретно управлението на риска, от най-високо до най-ниско равнище в съответния орган може да гарантира успех. Практиките в сектора за комунални услуги предлагат положителни примери.

¹⁰

Един показателен пример е нидерландската фондация PIANNO. Пак в тази връзка Конфедерацията на холандските индустрии и Асоциацията на холандските общини планират широка обща кампания сред държавните служители, отговарящи за обществените поръчки в цялата страна.

- 4.2.3 Трябва да се насърчава придаването на професионален статут на възложителната функция в публичния сектор посредством развиване на вътрешния потенциал и назначаване на професионалисти, като по този начин се повишава нейната значимост и престиж. В редица случаи са доказали ефективността си следните две допълнителни мерки: назначаването на кадри от други стопански сектори, които притежават опит в областта на възлагането, и създаването на агенции по възлагането, които да оказват експертна помощ на органа, докато трае тръжната процедура. Качеството на възложителите е различно в отделните държави. Комитетът препоръчва да се определят критерии и да се обменят добри практики.
- 4.2.4 През периода, предшестваш обхващането на процедурата, старшите специалисти по закупуване или ръководителите на проекти в съответния орган следва да се информират за това, което в момента се предлага на пазара, преди изготвянето на тръжната документация. Такива проучвания обикновено включват технически списания, търговски изложения и разговори с доставчици от съответната област.
- 4.2.5 Съществува и необходимост от по-голям професионализъм в МСП. Специални курсове и хора, специализирани в тръжните процедури, могат да помогнат за подобряване на квалификациите и знанията.
- 4.2.6 Един аспект на отрицателната нагласа към риска е прекомерното използване на критерия „най-ниска цена“ при възлагане на поръчката. Докато за някои поръчки няма друг реален критерий освен цената – и евентуално срокът на доставка – повечето имат други ценни характеристики, които допринасят за един по-добър краен резултат. Критерият „най-ниската цена“ възпира иновациите и усилията за постигане на по-добро качество и стойност, които представляват част от изискванията на стратегията „Европа 2020“ и не винаги води до повече стойност.
- 4.2.6.1 Следователно критерият „най-ниската цена“ следва да се прилага по-скоро като изключение, отколкото като правило. С разширяването на критерия „икономически най-изгодна оферта“ за оценка на най-изгодната оферта от гледна точка на устойчивостта, възлагащите органи могат да постигнат оптималната устойчивост на околната среда, както и социална и икономическа стойност. ЕИСК насърчава възлагащите органи да използват оценката на разходите за целия жизнен цикъл там, където е възможно и подходящо.
- 4.2.7 Предвид големия брой средни и най-вече малки общини, за тях трябва да бъде препоръчително, ако не и задължително, да сътрудничат в проекти от критичен мащаб по причини, свързани с професионализма, ефективността и финансовите аспекти. ЕИСК настоява да се обърне специално внимание на този аспект и препоръчва във всички случаи обмен на най-добри практики, както и изясняване на разпоредбите относно обществените поръчки в този контекст.

- 4.2.8 Статистическият анализ показва, че особено МСП са недостатъчно представени в обществени поръчки над праговете за ЕС. ЕИСК подкрепя създаването на равни условия в областта на обществените поръчки, позволяващи на МСП „да получават „справедлив дял“ от публичните договори“. ЕИСК не подкрепя мерки, въвеждащи положителна дискриминация по отношение на МСП, наред с другото поради създаването на изкуствени конструкции и съответно на възможности за корупция. Независимо от това, където има практическа възможност, органите следва да бъдат насърчавани да разделят договорите на обособени позиции, за да направят възможностите за МСП по-видими и следователно по-достъпни.
- 4.2.9 Съществуват противоположни виждания относно праговете. Те са установени след широко обсъждане и внимателно обмисляне, също така съответстват на определените в Споразумението за обществените поръчки (GPA) на Световната търговска организация и биват коригирани периодично в зависимост от измененията на инфлационните индекси и валутните курсове. Има призови както за увеличаване на праговете, така и за намаляването им. Нито един от тези аргументи не е силно убедителен и ЕИСК препоръчва сегашните практични нива да бъдат запазени. Под тези прагове се прилагат националните разпоредби, при спазване на задълженията по Договора. Препоръчително е тези разпоредби да са максимално близки до процедурите по Директивата, с оглед избягването на съмнения и недоразумения, и за да могат възлагащите органи да използват на практика един набор от процедури.
- 4.2.10 С цел насърчаване на прозрачността и намаляване на некоректните практики, ЕИСК препоръчва всички публични договори без изключение да се оповестяват предварително. Известията за договори под праговите стойности и услугите от категория Б следва да се публикуват в много опростена форма на уебсайт за електронно представяне на оферти, достъпен за цялото Европейско икономическо пространство¹¹.
- 4.2.11 Стремещт към по-голям професионализъм може също така да помогне за опростяване на националните процедури, които понастоящем често пораждаят непропорционални разходи. Има големи разлики между конкретните условия. Недоразумения и сблъсъци във връзка с тълкуването трябва да се избягват. По-еднозначните национални подходи трябва да бъдат пример за останалите.
- 4.2.12 Тенденцията възлагащите органи да изискват финансови обезпечения, застраховки и гаранции за добро изпълнение представлява допълнителна пречка за МСП. Освен това днес финансовите ресурси са по-труднодостъпни и е разхищение ограничените ресурси на МСП да се използват за осигуряване на такива гаранции. На органите трябва да се припомни, че вместо да разчитат на гаранции, те са длъжни да избягват несъразмерните квалификационни и финансови изисквания.

¹¹ Относно електронните обществени поръчки вж. INT/554.

4.2.13 В тези области са предприети инициативи за подобряване на положението в държавите-членки. ЕИСК твърдо се застъпва за списък с най-добри практики и, съгласно практиките в някои държави-членки, за редовни комисии с участието на възлагащи органи и опитни експерти на равнището на ЕС.

4.2.14 В помощ на МСП държавите-членки могат да създадат електронни портали, които:

- да разширяват достъпа до информация относно възможности за обществени поръчки под прага за ЕС;
- да дават възможност на МСП да регистрират интерес във възможности за партньорство с други МСП;
- да разработват защитен раздел в централен уебсайт за електронни търгове, където МСП могат да подават, редактират и актуализират административна информация за ползване от възлагащите органи.

5. **Взаимодействие между обществените поръчки и други приоритетни области**

5.1 Освен целта за увеличаване на ефективността на публичните разходи¹², Зелената книга приканва за мнения относно засилването на взаимодействието между обществените поръчки и други приоритетни области, по-специално иновации, опазване на околната среда и социални дейности.

5.2 От 2004 г. устойчивото развитие и приобщаващият растеж стоят редом с приоритетите за увеличаване на конкурентоспособността и това е потвърдено отново в стратегията „Европа 2020“. Тези аспекти също следва да бъдат отчитани в договорите за обществени поръчки.

5.3 ЕИСК е съгласен, че националните и регионалните органи следва да бъдат насърчавани да отчитат обществените аспекти, което означава, че при подготовката на договорите трябва да има свободно място за такива елементи.

5.4 През 1949 г. МОТ прие Конвенция С94 относно трудовите клаузи в публичните договори и понастоящем тя има обвързващо действие в 10 държави-членки на ЕС, въпреки че други държави като Ирландия я прилагат на доброволна основа при възлагането на обществени поръчки. ЕИСК отбелязва принципите, които се съдържат в Конвенцията, и предлага държавите-членки да бъдат насърчавани да я ратифицират и да следват принципите ѝ.

¹² Зелена книга, стр. 4, параграф 3.

- 5.5 ЕИСК подчертава, че в Директивата е формулиран набор от процедурни правила, които установяват взаимоотношенията между страните по договора за обществена поръчка. В предходни документи Комисията даде заключение, въз основа на широки консултации, относно начина, по който иновационните продукти, услуги и процеси, както и екологичните и социалните цели могат да бъдат взети предвид от договарящите органи при подготовката на договори¹³ или при доставките на развойни продукти.
- 5.6 По отношение на иновациите и обществените поръчки заслужава да се отбележат пионерският доклад на групата Aho и Инициативата за водещите пазари¹⁴. Иновациите могат да засягат много широк кръг от теми: високи технологии, нисковъглеродна и нискоенергийна икономика, нови и алтернативни методи в здравеопазването и социалните услуги, строителство, транспорт, инфраструктура и други. ЕИСК подчертава, че търсенето, което може да има ключова роля като двигател на иновациите¹⁵, бива пренебрегнато или омаловажавано от много години. То може непряко да насърчава привличането на университети и центрове за НИРД, както и нови иновации, например на равнището на МСП и предприятията от социалната икономика.
- 5.7 В отговор на въпросите в Зелената книга, ЕИСК подчертава, че основната отговорност за обществените поръчки носят националните, регионалните, местните и европейските органи, които са длъжни във всеки отделен случай да съобразяват правилното съотношение между различните видове обществени изисквания – иновации, околна среда, социална сфера¹⁶ (включително социални регламенти относно уврежданията) и въпросите, свързани с ефективността, сроковете за производство, разходите, броя доставчици, възможните резултати от договорите и др. в рамките на директивите.
- 5.8 Органите могат да определят специфични изисквания, включително от екологичен и социален характер. В редица случаи те са длъжни да правят това, тъй като са задължени от законодателството на ЕС и/или националните законодателства, например в случая с общите или секторните стандарти за опазване на околната среда. В други случаи тези изисквания могат да са свързани с реализацията на конкретни проекти, като големи инфраструктурни обекти.

13 Виж бележките на стр. 34 от Зелената книга. Виж също така ръководството „Build for All“ (Строителство за всички), ноември 2006 г., относно включването на критериите за достъпност в процедурите за обществени поръчки.

14 Вж. също доклада на групата Aho, озаглавен „Creating an Innovative Europe“ („Създаване на иновационна Европа“), 2006 г. и „A Lead market Initiative“ („Инициатива за водещите пазари“), ЕК – октомври 2010 г.

15 Вж. също „Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side“ („Обществени поръчки и иновации – възкресяване на търсенето“), Jakob Edler, Luke Georghiu, www.sciencedirect.com, Research Policy (2007) 949-963.

16 Вж. наръчника „Buying Social – A Guide to taking account of social considerations in public procurement“ („Социално ориентирано закупуване – Ръководство за отчитане на социалните съображения при обществените поръчки“) – SEC(2010) 1258, разработен от Европейската комисия през октомври 2010 г.

- 5.9 Обхватът на техническите спецификации следва да се разшири там, където е подходящо, за да се включат в тях и характеристиките на производствата и процесите. Това ще опрости и внесе по-голяма прозрачност по отношение на обхвата, в който възлагащият орган трябва да се вмести, за да може да взема важни решения за насърчаване на целите на устойчивостта, включително по отношение на екологичната устойчивост, прилагането на колективните трудови договори, трудовите стандарти, условията на труд и равното заплащане за равен труд. Случаят със зеленото електричество дава ясен пример за начина и причините, поради които характеристиките на производството следва да се включват в техническите спецификации, а не само в текстовете, отнасящи се за условията на изпълнение¹⁷.
- 5.10 ЕИСК препоръчва Комисията да предостави, доколкото е необходимо, един консолидиран документ, включващ Директивата и съответната съдебна практика на Съда на ЕС. Като единен източник на информация, такъв документ ще подобри достъпността и ще способства много за увеличаване на правната сигурност.
- 5.11 В духа на общия дебат за необходимостта от интелигентна европейска икономика, в държавите-членки се водят интензивни дискусии относно ролята на обществените поръчки в този процес¹⁸. В една или друга степен държавите-членки формулират екологични и в по-малка степен социални критерии, които трябва да бъдат вземани предвид от възложителите. Трудовите договори и националните законодателства се различават съществено в отделните държави-членки. Отговорност на всяка страна е да гарантира спазването на своето приложимо законодателство.
- 5.12 ЕИСК препоръчва този продължаващ процес да се обсъжда ежегодно в Съвета (по конкурентоспособност). Най-добрите практики и опит следва да бъдат изтъквани. Все по-голямото уеднаквяване на практиките също ще подобри условията за трансграничните договори.
- 5.13 Каквито и социални или екологични изисквания да бъдат поставяни като критерии за възлагане, трябва да има възможност за тяхното оценяване и претегляне спрямо другите критерии.
- 5.14 Едно условие от компетентността на сектора за обществени поръчки ще бъде възлагащите органи да гарантират, че освен критериите, посочени в членове 44 до 51 от Директивата¹⁹, кандидатите изпълняват и социалните регламенти (включително свързаните с интеграцията на хората с увреждания²⁰), тъй като сключването на договори със субекти, които не спазват законодателството, би противоречало на европейската и националната нормативни уредби.

17 Вж. дело C-448/01 EVN AG срещу Austria (2003) ECRI – 14527 (EVN – Wienstrom).

18 Вж. широк обзор в „Corporate Social Responsibility, National Public Policies in the European Union“ („Корпоративна социална отговорност, национални публични политики в Европейския съюз“), ноември 2010 г.

19 Член 44: проверка за пригодност, членове 45–51: критерии за избор по качествени показатели.

20 „Европейска стратегия за хората с увреждания за периода 2010-2020 г.“ – COM (2010) 636 окончателен.

- 5.15 Държавите-членки следва да изискват от кандидата издаден от него сертификат или декларация за спазване на приложимото национално законодателство по отношение на трудовата интеграция на хората с увреждания, например на задължението за назначаване на определен брой или процент хора с увреждания – в страните, където съществува такова законово задължение.
- 5.16 Друга социална мярка задължително трябва да бъде, където е приложимо, техническите задания да се разработват така, че да се отчитат критериите за достъп на хора с увреждания и проектиране за всички потребители.
- 5.17 Друг аспект, който трябва да бъде взет предвид, с оглед гарантирането на равни възможности в полза на всички и на социалното приобщаване, се отнася до възлагането на договори, запазени за защитени цехове, в които работят хора с увреждания. Тази възможност е предвидена изрично в съображение 28 и член 19 от Директива 2004/18. ЕИСК е на мнение, че Комисията следва изрично да препоръча въвеждането на задължителен процент или брой на такива договори в държавите-членки, където това е оправдано, например ако е налице значителен брой хора с увреждания, които са годни за работа, но са останали безработни, и това намира изражение в статистиката като висок процент на икономически неактивни такива хора.
- 5.18 Един специфичен въпрос, който трябва да бъде разгледан, е сложността на регламентите относно обществените поръчки, свързани с услугите от общ интерес. Зелената книга (раздел 4.4) поставя въпроса дали да се увеличат приложимите прагове за тези услуги, с цел по-добро отчитане на специфичните особености на социалните услуги. ЕИСК ще следи отблизо текущата работа в тази област, най-вече посредством Съобщение (СОМ)2011 206 окончателен, отчитайки колко е нежелано извършването на селективни промени в праговете.
- 5.19 Като част от стратегията „Европа 2020“, на Комисията следва да се предостави компетентността да наблюдава внимателно този процес на модернизация в държавите-членки. Публикуването в уебсайт на всички решения за определяне на спечелилия участник, независимо от стойността на поръчката, включително вида на фирмата, получила поръчката (микропредприятие, МСП или голяма компания) и стойността на договора би подпомогнало тази дейност.
6. **Незадоволителни практики**
- 6.1 Една от целите на Директивата е да противодейства на фаворизирането, измамите и корупцията. Тези практики се срещат не само в сферата на обществените поръчки, но липсата на търговска дисциплина, както е отбелязано в Зелената книга, създава допълнително измерение, тъй като държавата далеч не винаги може да упражнява контрол върху съществуването на такива практики в собствените ѝ служби. Разпоредбите на Директивата не заместват законодателството за борба с корупцията или правото на конкуренция, но със своята строга процедурна дисциплина създават още една защитна линия.

- 6.2 ЕИСК счита, че трябва да бъде придадена по-голяма сила на разпоредбите по отношение на подизпълнителите. Многото равнища на подизпълнители създават трудности при прилагането на колективните трудови договори и на процедурите по отношение на условията на труд, здравето и безопасността. На публичните власти следва да бъдат дадени по-големи възможности за влияние върху договора за постигане на целите, свързани с качеството, социалните и екологичните аспекти. Подробености относно основните подизпълнители следва да бъдат декларирани преди възлагането на договора, а публичните власти следва да са запознати със задълженията и отговорностите, за да може да се извършва ефективен мониторинг върху изпълнението на договора. Трябва да съществуват механизми, които да позволяват на публичните власти да проверяват и отхвърлят подизпълнители, по отношение на които имат опасения.
- 6.3 Обикновено договор се сключва с главен изпълнител, който разполага с умения и опит за извършване на изискваните работи, доставка или обслужване. Главният изпълнител поема отговорност за целия договор и отговоря пред възлагащия орган за неговото изпълнение. Тази отговорност включва, освен другото, управление на закупуването на материали и на всички сключени договори за подизпълнение. Процедурите за наказване и отстраняване на оференти по члена за необичайно ниската оферта не бива да са толкова сложни, особено по отношение на съответствието с действащите изисквания за защита на заетостта и условията на труд. Понастоящем съществува задължителна и усложнена процедура за писмено искане преди отхвърляне на оферта. Предоставянето на информация за икономическите аспекти на метода за строителство, производствения процес или предоставяните услуги също следва да бъде преразгледано. Следва да бъдат въведени задължителни изисквания оферентите да предоставят на възлагащия орган информация, вместо възлагащият орган сам да трябва да търси тази информация. Директивите следва да бъдат изменени така, че да включат тези промени в интерес на насърчаването на достойна заетост, равнопоставено третиране на работниците и по-широки цели за устойчивост.
- 6.4 Неофициални сведения показват, че основната незадоволителна практика е фаворизирането – когато възлагащият орган сключва договори, понякога дори без да обяви намерението за това, с фаворизиран доставчик. Тези прикрити дейности са трудни за установяване, тъй като стават видни едва при свършен факт. ЕИСК смята, че процедура за електронни търгове с предварително публикуване на всички публични договори би помогнала за предотвратяването на тези злоупотреби без излишно обременяване на публичните органи.

- 6.5 ЕИСК изтъква, че трябва да се направи повече, за да се подпомогне мониторингът върху спазването на условията на договора след етапа на възлагането му, включително и на клаузите за изпълнението му. В момента публичните органи са подложени на нарастващ финансов и ресурсен натиск в резултат на кризата и едновременно с това, агенциите, които упражняват мониторинг върху здравето и безопасността, стандартите на труда и опазването на околната среда, също са подложени на ограничения. Тъй като анулирането на тръжна процедура или повторното ѝ откриване може да бъде много скъпо, публичните органи са доста безпомощни, когато трябва да се справят с доставчик, неизпълняващ задълженията си. В бюджетите на обществените поръчки следва да бъдат включвани разходите за обезпечаване на спазването на ангажиментите, а освен това следва да се обмислят и редица други наказания за неспазване на договорните условия.
- 6.6 Необходимо е да се вземат строги предварителни мерки в предприятията, за да се избегне корупцията. За да се насърчава това, следва да се подкрепят мерките за самостоятелно прочистване в предприятията, след като са били извършени провинения. След приключване на този процес предприятията, които са реагирали по образец начин, могат отново да получат достъп на пазара. Действащите строги изисквания за това следва да бъдат включени в директивите, за да се преодолеят разликите в действащите практики в държавите-членки.

7. **Външното измерение**

- 7.1 Външното измерение на обществените поръчки в ЕС не може да пренебрегва задълженията на ЕС да насърчава достойната заетост, равенството, зачитането на основните права, свободи, стандартите за труд и за опазване на околната среда и енергийната ефективност в трети страни. Това не са принципи, които оставяме у дома, когато излезем извън нашите граници. Всяко преразглеждане на правилата за възлагането на обществени поръчки трябва да засилва тези принципи във външен и вътрешен план. Необходимо е да се направи повече на равнище ЕС за подобряване на социалните и екологичните стандарти по веригите за доставки, като едновременно с това нуждите бъдат разгледани в търговската политика. Европейската комисия трябва да работи сериозно с основните действащи лица, като профсъюзи и НПО, за разработване на работещи стратегии и структури.
- 7.2 Споразумението за обществените поръчки (GPA) е рамка и платформа за създаване на равни условия в областта на обществените поръчки в световен мащаб. Следва да се насърчава присъединяването на максимален брой страни към споразумението.

- 7.3 Отворените международни пазари за обществени поръчки са благоприятни за европейските кандидати, тъй като много европейски фирми, включително МСП, са световни лидери в строителството, благоустройството, алтернативната енергетика и опазването на околната среда²¹. ЕИСК настоява ЕС да се стреми към подобряване на достъпа до пазарите за обществени поръчки на трети страни. Реципрочността трябва да бъде гарантирана²².
- 7.4 ЕИСК счита, че е въпрос от голяма важност при кандидатстване за публични договори в ЕС (държавните) дружества от трети страни да спазват същите правила за обществени поръчки, които са приложими за дружествата със седалище в Европа, по-конкретно що се отнася до забранена пряка или непряка държавна помощ, изчисление на цената или предохранително отчитане на разходите и рисковете. Налагането на съответствие с това изискване не е лесно. Този въпрос трябва да бъде уреден задоволително при преразглеждане на директивата от 2004 г.²³

Брюксел, 13 юли 2011 г.

Председател
на
Европейския икономически и социален
комитет

Staffan Nilsson

21 Вж. становищата на ЕИСК относно „Международни обществени поръчки“ (ОВ С 224, 30.8.2008, стр. 32) и „Държавни предприятия от трети страни на пазарите за обществени поръчки в ЕС“ (CESE 807/2011 – CCM/082) (към момента непубликувано в Официален вестник).

22 По отношение на социалните аспекти виж неотдавна приетото становище относно „Индустриалната политика за ерата на глобализация“, параграфи 6.29 и 6.30, относно нормите на МОТ и корпоративната социална отговорност (CESE 808/2011 - CCM/083, все още непубликувано в Официален вестник).

23 Вж. CESE 807/2011 (CCM/082), което в общ план разглежда именно този въпрос (към момента непубликувано в Официален вестник).