



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Изх. №

София, 201 ... г.

ДОКЛАД

от

Владислав Горанов – министър на финансите

Относно: Проект на Постановление на Министерския съвет за приемане на нормативни актове на Министерския съвет

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА МИНИСТРИ,**

На основание чл. 31, ал. 2 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, внасям за разглеждане проект на Постановление на Министерския съвет за приемане на нормативни актове на Министерския съвет (Правилник за прилагане на Закона за обществените поръчки и Тарифа за таксите, които се събират за производствата по глава двадесет и седма от Закона за обществените поръчки пред Комисията за защита на конкуренцията и пред Върховния административен съд).

В „Държавен вестник“ (бр. 13 от 16 февруари 2016 г., в сила от 15 април 2016 г.) е обнародван новият Закон за обществените поръчки (ЗОП), който заменя досега действащия закон и организира по нов начин възлагателния процес.

Приемането на нов закон е резултат от ангажимента на Република България да транспонира в националното си законодателство две изцяло нови европейски директиви, касаещи възлагането на обществени поръчки от публични възложители и възложителите, осъществяващи дейност в определени сектори /секторни възложители/.

В съответствие с разпоредбите на ЗОП, за да се осигури техническа възможност за неговото прилагане, е предвидено Министерският съвет да приеме правилник за прилагане на закона. Предвид рамковия характер на закона, от съществена необходимост е правилникът да влезе в сила едновременно с него. Съгласно § 26 от преходните и заключителни разпоредби на ЗОП Министерският съвет приема правилника за прилагане на закона, наредбата по чл. 13, ал. 2 и тарифата по чл. 220, ал. 1 в срок до 15 април 2016 г.

В структурно отношение проектът на правилник съдържа 15 глави, обособени в раздели. Включени са и две приложения.

По отношение на съдържанието могат да се отбележат следните по-важни моменти:

В глава първа на проекта на правилник са представени основните положения на акта.

В следващата глава са уредени някои особености по отношение на субектите в процедурите. Предвидена е уредба относно кога и при какви условия клонове на юридически лица могат да участват самостоятелно в процедурите за обществени поръчки, доколкото практиката е показала необходимост от уреждане на тази материя. Предвидено е и задължение за някои лица да уведомяват Агенцията по обществени поръчки за придобиване и изгубване на качеството възложител.

Разгледани са технически въпроси, имащи отношение към определяне предмета на поръчката, използваните номенклатури и приоритетите при разглеждане на текстовата част и използваните кодове от Общия терминологичен речник. За пръв път е уреден въпросът с използването на опции и подновявания при изпълнението на обществените поръчки, тъй като в практиката до момента възникваха множество въпроси, които се нуждаят от ясна уредба. В съответствие с изискванията на директивите, транспонирани в закона, е уреден начинът за възлагане на обособени позиции по индивидуалната им стойност, когато възложителят се позовава на правото си да отдели малка част от поръчката и да я възложи отделно. Разработен е механизъм за осигуряване на нужната информация за проверка, така че да се гарантира, че чрез това право няма да се допуска заобикаляне на закона.

Съществен момент в законодателството, свързано с обществените поръчки, е вътрешноведомственото или т. нар. „инхаус възлагане“ (in house) възлагане, което е резултат от практиката на Европейския съд и е намерило място в новите директиви, респ. в закона. Това е изключение, при което обществена поръчка не се провежда, тъй като резултатът се постига с усилията на звено или предприятие, работещо приоритетно за възложителя и поставено под неговия контрол. Позоваването на това изключение е обвързано с условия, които са посочени в закона, но за тяхното правилно прилагане е необходимо да бъдат установени конкретни правила, което се постига чрез съответните разпоредби в проекта на правилник. Такива разпоредби са включени и по отношение възлагането на поръчки на свързани предприятия. Този процес е аналогичен на инхаус възлагането, само че възложителят и изпълнителят са търговски дружества, осъществяващи дейност в рамките на затворена икономическа група.

В съответствие с нуждите, обстоятелствено са уредени всички технически въпроси, свързани с организацията на националния електронен портал на обществените поръчки и неговата най-съществена част – Регистъра на обществените поръчки (РОП). Регистърът е централизирана, единна и пълна база от данни за всички обществени поръчки. Чрез него се провежда принципът за публичност. Значението на регистъра за цялостното функциониране на системата на обществените поръчки е фундаментално и основополагащо, поради което уредбата му е от изключителна важност. Регистърът е основен източник на информация както за всяко лице, което възнамерява да подаде заявление или оферта в процедура за възлагане на обществена поръчка така и за органите, ангажирани с контрола и обжалването на процедурите. В проекта на правилник са разгледани всички съществени въпроси, свързани с вписванията в регистъра, достъпа до информацията в него, вида на документите, които се използват, извършването на корекции при установяване на технически грешки, архивирането и всички останали въпроси, така че да се осигури работата му.

В съответствие с разпоредбите на закона, в проекта на правилник са разписани условията и сроковете за публикуване на информация в профила на купувача. Профилът на купувача е обособено интернет пространство, което всеки възложител трябва да поддържа и чрез което да предоставя информация за обществените поръчки, които управлява. Ако в регистъра се предоставя централизирано обобщена информация, чрез профилите на

купувачите на възложителите се постига нужната детайлност при провеждането на принципа за публичност и прозрачност. Профилът на купувача служи, за да се предоставят на кандидатите и участниците документациите за обществените поръчки, да се осигури обмен на информация по повод постъпващите запитвания за тези поръчки, да се обявяват намеренията на възложителите за възлагане на поръчки на ниска стойност, както и други технически въпроси. Ето защо е от значение всички аспекти, свързани с управлението на профила на купувача, да бъдат уредени по начин, гарантиращ достъп до информацията в него навреме и до цялата информация от съществена важност за правилното възлагане на поръчките.

Съществена част от управлението на цикъла на обществените поръчки е свързана с тяхното правилно прогнозиране и планиране. Липсата на уредба по отношение на планирането поставяше възложителите в състояние на относителна неяснота за това как трябва да е организиран възлагателният процес, за да не се стига до недостиг на време и необезпеченост с доставки към определен момент. С проекта на правилник се предлагат разпоредби, които дават общи насоки за определяне на нуждите и тяхното групиране, както и основни елементи от процеса на възлагане, които трябва да се отчитат при планирането.

Друга съществена слабост на сега действащото законодателство, вкл. на подзаконовата нормативна уредба по прилагането му, е неяснотата по отношение прилагането на различните срокове и по-специално моментите, от които започва броенето на сроковете. Поради тази причина, в проекта са включени разпоредби, които дават отговор на тези въпроси, чрез ясно обозначаване началото и края на различни по вид срокове. Това ще позволи да се работи правилно с времевите интервали, които имат отношение към възникването на различни по вид права и задължения.

Следващият хронологичен етап, като част от възлагателния процес, е свързан с подготовката на конкретната процедура. По отношение на този етап също трябва да бъдат уредени група от технически въпроси, така че да се гарантира правилното му управление. На този етап е важно да се укаже на възложителите как да процедират, когато привличат външни лица, включително че е задължително да се осигурява публичност на този процес. Чрез разпоредбите в тази част от проекта на правилник е направен опит да се преодолеят негативни практики, установени към момента. В този смисъл е разписана специфична забрана при разработката на методика за оценка да се оценяват планове и графици – основна слабост на множество методики към настоящия момент.

Доколкото в закона, в съответствие с директивите, е развита възможността за обединенията-участници да бъдат поставяни различни изисквания, но само такива, които не нарушават принципите за равнопоставеност, възниква техническа необходимост да се укаже кои са тези правила и как се прилагат. В съответствие с посоченото, в проекта на правилник тези аспекти са развити, като основната им насока обхваща въпроси, свързани с разпределяне на отговорностите между участниците в обединения, определянето на представител, с когото възложителят да води комуникацията и др.

Предвид заложеното в закона условие за налична уредба по отношение съдържанието на заявленията за участие и офертите, в проекта на правилник са предвидени съответните разпоредби в тази област. Разгледан е по същество и кръгът от лица, по отношение на които се декларират обстоятелства, необходими да се потвърди допустимостта на кандидатите и участниците до процедурите за обществени поръчки. Доколкото в закона е указано, че това са всички лица, свързани с управлението на кандидата или участника, в правилника е посочено как те да бъдат определени в хипотезите на различни по вид търговски субекти. По същество е посочено кои лица какви обстоятелства трябва да декларират, в случай че кандидатът или участникът е дружество с ограничена отговорност, акционерно дружество, командитно дружество или друг вид субект по Търговския закон.

Съществена новост в европейското, респ. в българското законодателство, е т. нар. възможност за „самопочистване” на кандидатите и участниците в процедурите. То включва система от допустими мерки за доказване на надеждност, посредством които кандидат или участник може да докаже, че е отстранил пречките за участие в процедурата, предвид което има възможност да се върне в нея. Възможността и обхватът на тези мерки са определени със закона, но се налага с правилника да бъдат уредени по същество документи и срокове, така че процедурата да бъде технически приложима и да гарантира, че няма да се стига до необоснована степен на субективизъм при прилагането ѝ.

Изцяло нов момент в процедурите за обществени поръчки е използването на Единен европейски документ за обществени поръчки (ЕЕДОП), с който се предоставя информация за личното състояние и съответствието с критериите за подбор на кандидатите и участниците. ЕЕДОП е приет с регламент на Европейската комисия в началото на годината. Работата с този документ е от ключово значение за правилното провеждане на процедурите, поради което в регламента за приемането му се съдържат и указания за начина на неговото използване. Част от тях са представени в проекта на правилник по систематичен и ясен начин, така че за възложителите, кандидатите и участниците в процедурите да е ясно кой, кога и в кои части попълва и подава документа. Разгледани са случаите на участници-обединения, на привлечени подизпълнители или трети лица, случаите в които се отстраняват несъответствия в декларираните обстоятелства и когато управителните или контролни органи на участниците се състоят от повече лица.

Следващата част от възлагателния процес е свързана с подаването на документи за участие в процедурите. С предложените текстове, които определят начина на комплектоване на документите за участие в процедурите е направен опит да се оптимизира досега действащият ред, чрез намаляване броя на пликите и условията, които кандидатите и участниците трябва да съблюдават. Целта е да се намалят изискванията и да се редуцира възможността за отстраняване на кандидати и участници от процедурите на формални основания.

Специално внимание е отредено на мострите, като елемент от процедурите. Предложена е уредба за начина на представяне, вкл. етикетирание, както условията за задържане и връщане на мострите в зависимост от тяхното състояние след оценката на офертите.

Друга съществена част от проекта на правилник е посветена на работата на комисиите в процедурите за обществени поръчки. В закона са разписани основните текстове, регламентиращи наличието, състава и изискванията към членовете на комисията, но непосредствените ѝ действия следва да бъдат разписани в правилника. Предвид изложеното, предложените с проекта на правилник норми обхващат условията и процесите, които отговарят на следните въпроси:

- определяне на правата и задълженията на председателя на комисията и членовете ѝ;
- реда за провеждане на публичните заседания и комуникацията с възложителя;
- последователността на действията при провеждане на класическа процедура, както и такава с реверсивно действие, при която първо се оценяват офертите и после се установява годността само на спечелилия участник;
- правилата за определяне поредността за водене на преговори, както и правила, с които се гарантира равнопоставеността на участващите оференти.

В проекта на правилник са разписани и текстове, свързани с правилното приключване на процедурите и сключването на договорите за обществени поръчки. Направен е опит да се избегнат методическите слабости, произтичащи от досега съществуващия ред, при който

беше даден срок за сключване на договори, но често се стигаше до невъзможност за спазването му. Предвид това, с проекта на правилник се предлага, след приключване на процедурата възложителят и спечелилият участник да съгласуват график за представяне на необходимите документи и, в зависимост от конкретната обстановка, да определят съвместно възможната датата за сключване на договора.

В съответствие с препращаща норма от закона, в проекта на правилник е разписан минималният набор от основни условия, които всеки договор за обществена поръчка следва да съдържа. Досегашната практика показва, че липсата на такава уредба, както и опитите за нейното прекалено детайлно уреждане, не водят до очаквания положителен резултат. Заедно с горното следва да се отчита нуждата от обща рамка, която да гарантира, че при всички договори за обществени поръчки е осигурен базовият набор от правила, уреждащи отношенията между възложителя и изпълнителя. Представената в проекта на правилник рамка държи сметка както за изискването за регламентация, така и за оперативната свобода на възложителите при определяне на договорните условия на възлаганите обществени поръчки.

В предлагания проект на правилник е отделено място и на т.нар. „запазени поръчки“. Уредени са някои въпроси по подготовката и приемането на списъка от стоки и услуги, които са предназначени за изпълнение от определени лица, както и начинът на разглеждане на офертите в запазените поръчки.

Съществена част от проекта на правилник е посветена на правилата за провеждане на процедурата конкурс за проект. Това е особена по вид процедура, при която независимо от общите черти с класическите процедури за възлагане на обществени поръчки, са налице редица специфични условия, които се нуждаят от изрична уредба, за да се гарантира правилното протичане на процедурата. Тези конкурси предполагат наличие на жури, което оценява естетически и функционални аспекти на проектите, основавайки се на експертни познания, като при това е важно да се гарантира анонимност при разглеждане и оценяване на проектите. Конкурсите могат да се провеждат в два възможни режима – открит и ограничен, да бъдат или не част от друга обществена поръчка. Тези обстоятелства налагат развитието на процедурни норми, които държат сметка за спецификата на този вид възлагане и те са предложени чрез предлагания проект.

С оглед осигуряване на проследимост в действията на възложителите, в проекта на правилник е разписано съдържанието на досието на обществената поръчка по начин, гарантиращ наличието на така наречената одитна пътека.

Предвид специфичната област на действие на някои секторни възложители, са разгледани и някои специфични въпроси, свързани с възлаганите от тях обществени поръчки. Разработени са способите за изчисляване на оборота от определени доставки, който се явява един от показателите за определяне на дадено лице като секторен възложител по смисъла на закона.

По отношение на поръчките, възлагани в областите отбрана и сигурност, са разписани някои специфични правила, свързани с разрешителните за достъп до класифицирана информация, особеностите на подаваните документи в процедурите и др.

Част от проекта на правилник е посветена на някои от функциите на изпълнителния директор на Агенцията по обществени поръчки. Тук са включени въпроси, които определят начина за поддържане на различните по вид списъци, както и новата функция, свързана с организация на процеса по издаване на типизирани насоки и документи. По отношение на последната функция и предвид произтичащото от закона условие тези насоки и документи да са задължителни за възложителите, е предвидено те да се утвърждават от министъра на финансите. Съществено място е отделено на технологията на контрола, който Агенцията по

обществени поръчки ще извършва и по-специално на предвидения чрез закона контрол на случаен принцип, контрол върху процедурите на договаряне, върху някои изключения от приложното поле на закона и някои промени в договорите за обществени поръчки. По същество в проекта на правилник са развити способите за получаване на информация, начинът и сроковете за осъществяване на всеки вид контрол, както и резултатът от проверките.

По отношение на вътрешния контрол е регламентирано изчерпателно съдържанието на вътрешните правила, които трябва да са налични при големите възложители. То е определено по начин, който да дава гаранции, че в организациите е създаден ред за прогнозиране и планиране на поръчките, нужната организация на работа по отношение подготовката, провеждането и приключването на процедурите, проверката на резултатите от възложените договори и съответстващото на всеки етап разпределение на правата и задълженията на отговорните лица.

В проекта на правилник се съдържат и две приложения, свързани с правилата за определяне на оборотите при вътрешноевропейското (in house) възлагане, както и за определяне на показателите за ликвидност, които възложителите могат да използват при изследването на икономическите и финансови възможности на кандидатите и участниците в процедурите за обществени поръчки.

Предлагам на вниманието Ви и проект на Тарифа за таксите, които се събират за производствата по глава двадесет и седма от Закона за обществените поръчки пред Комисията за защита на конкуренцията и пред Върховния административен съд. Тя е необходима, за да се гарантира предвидената в закона възможност за обжалване на обществените поръчки. Предложението е, вместо сега действащите пропорционални такси, съставляващи съдържанието на настоящата тарифа, която е предмет на обжалване пред Върховния административен съд, да бъде върнат вариантът с действащите преди това такси, определени в абсолютен размер.

Предлаганите актове няма да окажат пряко и/или косвено въздействие върху държавния бюджет, поради което към проекта е приложена финансова обосновка по съответния образец.

По проекта на постановление не се налага изготвяне на справка за съответствие с европейското право, тъй като не се въвеждат пряко актове на Европейския съюз.

От съществена важност е правилникът да бъде приет в срока, предвиден за влизане в сила на ЗОП, така че да се осигури обвързана и пълна уредба, даваща възможност за провеждане на възлагателния процес в страната.

Проектът на Постановление за приемане на нормативни актове на Министерския съвет е съгласуван в съответствие с изискванията на чл. 32 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация. Получените становища с приети предложения са отразени в проекта, а мотивите за отхвърлянето на останалите бележки са посочени в приложената справка. Проектите на нормативни административни актове с доклада към тях са публикувани на интернет страницата на Министерството на финансите и на Портала за обществени консултации за провеждане на обществено обсъждане.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА МИНИСТРИ,**

Предвид изложеното и на основание чл. 8, ал. 2 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, предлагам Министерският съвет да

приеме проекта на Постановление на Министерския съвет за приемане на нормативни актове на Министерския съвет.

МИНИСТЪР:

ВЛАДИСЛАВ ГОРАНОВ

- ПРИЛОЖЕНИЯ:**
1. Проект на Постановление на Министерския съвет за приемане на нормативни актове на Министерския съвет;
 2. Проект на Правилник за прилагане на Закона за обществените поръчки
 3. Проект на Тарифа за таксите, които се събират за производствата по глава двадесет и седма от Закона за обществените поръчки пред Комисията за защита на конкуренцията и пред Върховния административен съд;
 4. Съгласувателни становища;
 - 5.Справка за отразените становища по чл. 32 от УПМСНА;
 6. Съобщение за средствата за масово осведомяване;
 7. Финансова обосновка;
 8. Електронен носител.