

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 18.10.2010
COM(2010) 571 окончателен

ЗЕЛЕНА КНИГА

за по-масово използване на електронните обществени поръчки в ЕС

SEC(2010) 1214

ЗЕЛЕНА КНИГА

за по-масово използване на електронните обществени поръчки в ЕС

1. ЗАЩО Е НЕОБХОДИМА ЗЕЛЕНА КНИГА ЗА ЕЛЕКТРОННИТЕ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ?

Понятието „електронни обществени поръчки“ означава използването от правителствените институции и други организации от публичния сектор на електронни средства за комуникация и обработка на транзакции при закупуването на доставки и услуги или при възлагането на обществени поръчки за строителство. Тук става въпрос обаче за нещо много повече от простото преминаване от системи, които използват хартиен носител за представяне на информацията, към системи, които използват електронни средства за комуникация при процедурите за възлагане на обществени поръчки. Електронните обществени поръчки могат да доведат до значително повишаване на ефективността при извършването на отделните покупки, да подобрят управлението на обществените поръчки като цяло, както и да подобрят функционирането на пазарите на договорите за обществени поръчки.

Поетапното въвеждане на електронните обществени поръчки е част от амбициозния план за електронно управление, който може да преобрази изцяло дейността на публичната администрация и резултатите от нея. В Програмата на Комисията в областта на цифровите технологии за Европа се предвижда приемането на Бяла книга на Комисията, в която се определят стъпките, които Комисията ще предприеме за създаването на взаимосвързана инфраструктура за електронни обществени поръчки¹.

Настоящата Зелена книга представлява първа стъпка към постигането на тази цел, както и първият етап от определянето/прилагането на амбициозен, но реалистичен план за оползотворяване на потенциала на информационните и комуникационни технологии (ИКТ) с оглед подобряване на обществените поръчки в рамките на единния пазар.

Тя представлява и първа стъпка към координирано, амбициозно и всеобхватно преразглеждане на съществуващата рамка на обществените поръчки в ЕС, вследствие на което ще бъдат представени предложения за законодателна реформа в ЕС. По-късно ще бъде публикувана втора Зелена книга, в която ще се разглеждат други въпроси, свързани с усъвършенстването на съществуващата рамка на обществените поръчки в ЕС.

През 2005 г. министрите на ЕС изразиха надежда, че „до 2010 г. поне 50 % от обществените поръчки на стойност над определените в ЕС прагове ще се възлагат по електронен път“². За постигането на тази цел Комисията внесе изменения в законодателството и приложи Плана за действие за електронни обществени поръчки от 2004 г.³ Въпреки това изпълнението на набеязаните цели значително изостава спрямо първоначалните намерения, като това отразява сложността на преминаването към електронни обществени поръчки от техническа, логистична и административна гледна

¹ Програма в областта на цифровите технологии за Европа, COM(2010) 245, стр. 32.

² Декларация на министрите, Манчестър, 2005 г.

³ Съобщение относно Плана за действие за прилагане на законовата рамка за електронни обществени поръчки, публикувано през декември 2004 г.

точка. Според оценката на Комисията⁴, в държавите-членки, които първи са преминали към електронни обществени поръчки⁵, по-малко от 5 % от общите бюджетни средства за обществени поръчки са били отпуснати чрез електронни системи.

Комисията смята, че е настъпил моментът Общността отново да съсредоточи действията си върху насърчаването на използването на електронните обществени поръчки в публичната администрация на национално, регионално и местно равнище. Необходимата за тази цел технология в момента е на нужното ниво. В много региони и държави-членки вече съществуват платформи за електронни обществени поръчки, като резултатите от тяхната дейност са повече от задоволителни. Количеството на възлаганите чрез тези системи обществени поръчки достигна критична маса, като техният брой нараства все повече. Налице е възможност за разпространяване на най-добрите практики и за запълване на празнотите в правната и политическата среда на ЕС, които в противен случай биха могли да възпрепятстват това развитие.

Освен това съществува възможност за хармонизиране на работата и процесите, за да се гарантира, че основните компоненти на изгражданата в момента инфраструктура за електронни обществени поръчки позволяват трансгранично участие в процедурите за възлагане на обществени поръчки. Неконтролираният процес на разработване на различни технически решения и приложения може да доведе до ненужни пречки пред икономическите оператори, които искат да участват в процедури, провеждани чрез системите на други държави. Въпреки че трансграничното участие в контекста на електронните обществени поръчки е все още много рядко явление, Комисията е на мнение, че сега е моментът да се действа, тъй като в противен случай проблемът с техническите или оперативните пречки би могъл да стане неразделна част от нововъзникващата среда на електронни обществени поръчки.

Какво представляват електронните обществени поръчки?

В по-широк смисъл понятието „електронни обществени поръчки“ означава преминаването от процедури, при които информацията се представя на хартиен носител, към основани на ИКТ комуникации и обработка на информацията в процеса на възлагане на обществени поръчки. Електронните обществени поръчки включват въвеждането на електронни процеси за поддържане на отделните етапи от процедурата за възлагане на обществени поръчки — публикуване на обявлението за обществена поръчка, предоставяне на тръжната документация, представяне на офертите, оценка, възлагане, поръчки, фактуриране и плащане.

Тъй като процесите, свързани с фактурирането и плащането (след възлагането на поръчката), не са присъщи за процедурата за възлагане на обществени поръчки, предназначенията за по-широкия (бизнес-към-бизнес) пазар платформи могат да бъдат приложени в контекста на електронните обществени поръчки⁶. Някои етапи обаче (публикуване на обявлението за обществена поръчка, представяне на офертите, оценка

⁴ Вж. оценката на Комисията на Плана за действие от 2004 г. за електронни обществени поръчки и допълнителното проучване, публикувани на уебсайта на ГД „Вътрешен пазар и услуги“.

⁵ С изключение на Португалия, където от 1 ноември 2009 г. използването на електронните обществени поръчки е задължително от етапа на подаване на обявлението за обществена поръчка до етапа на възлагане на поръчката.

⁶ През май 2010 г. Deutsche Bank Research публикува документ, озаглавен „Електронно фактуриране — последната фаза от един ефикасен процес на фактуриране“, в който се съдържат данни, които сочат, че „при определени допускания автоматизираната обработка на електронна фактура може да струва с поне 18 EUR по-малко от обикновената обработка на традиционна фактура на хартиен носител“.

и поръчки) изискват специализирани решения. Етапите на представяне на офертите, оценка и поръчки са най-трудните, тъй като изискват набор от протоколи и стандарти за осъществяването на обмена на сложни документи, както и взаимодействие между възлагащия орган и доставчиците.

Неавтоматизираната обработка ще продължи да се прилага за някои аспекти на дейността по възлагане на обществени поръчки. Например за определени етапи от сложните обществени поръчки (проектиране, строителство) въвеждането на стандартизирани образци може да бъде трудно, като освен това може да се наложи и човешка намеса. Независимо от това една голяма част от дейността по възлагане на обществени поръчки може да бъде извършвана по електронен път. Опитът на Корея в това отношение е поучителен: над 90 % от всички обществени поръчки в тази държава се възлагат чрез централизираната в административно отношение платформа KONEPS.

В много случаи някои етапи от процедурата за възлагане на обществени поръчки могат да се извършват по електронен път, докато други се извършват по неавтоматизиран начин. Много публични администрации са създали портали за публикуване на обявления за обществени поръчки, като осигуряват достъп до тръжната документация. От друга страна, по-рядко срещан е напредъкът в използването на автоматизирани системи за етапите на представяне, обработка и оценка на оферти, както и за етапа на поръчките. Последното нововъведение е „автоматизираното възлагане на електронни обществени поръчки“, при което всички етапи от процедурата — от публикуването на обявлението до плащането, се извършват по автоматизиран начин с помощта на електронни процедури. Възможностите за автоматизирано възлагане на електронни обществени поръчки са налице: обикновено те се предлагат от специализирани платформи за електронни обществени поръчки, които предоставят на възлагащите органи цялата необходима технология за провеждането на процедурата за електронно възлагане на обществени поръчки.

2. ЗАЩО ЕЛЕКТРОННИТЕ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ СА ВАЖНИ?

Комисията вижда следните предимства в по-масовото използване на електронни обществени поръчки:

- а) **По-лесен достъп и по-голяма прозрачност:** като автоматизират и централизират потока от информация относно отделните възможности за търг, електронните обществени поръчки могат да улеснят достъпа на предприятията до обществените поръчки. Търсенето на възможности в интернет е много по-бързо и евтино, отколкото преглеждането на отделни обявления. Електронните системи за обществени поръчки могат също така да уведомяват доставчиците за конкретни възможности и да осигуряват незабавен достъп до тръжната документация. Прозрачността също се подобрява, тъй като процедурата за възлагане на обществени поръчки става по-открита, по-добре документирана и информацията, свързана с нея, е по-ясна. В резултат на това мониторингът на обществената поръчка и нейната ефективност като цяло се подобряват, като се засилва конкуренцията на пазарите и се увеличава броят на конкуриращите се доставчици.
- б) **Ползи за отделните процедури:** в сравнение със системите, при които информацията се представя на хартиен носител, електронните обществени поръчки могат да помогнат на възлагащите органи и икономическите оператори да намалят административните разходи, както и да ускорят отделните процедури за възлагане на обществени поръчки. В настоящия

финансов контекст подобна ефективност ще бъде високо оценена, тъй като електронните обществени поръчки позволяват извличането на максимални ползи в условията на ограничени ресурси. Освен това електронните системи за обществени поръчки се оказаха много полезни за ускоряване на усвояването на бюджетните средства, предназначени за обществени поръчки.

- в) Ползи от гледна точка на по-ефективно управление на обществените поръчки:** при наличието на централни органи за обществени поръчки електронните процедури могат да допринесат за централизирането на скъпите административни функции, свързани с поръчките, и за реализирането на икономии от мащаба в управлението на обществените поръчки. Освен това преминаването към електронни обществени поръчки дава повече възможности за усъвършенстване и преразглеждане на процедурата за възлагане на обществени поръчки; преминаването към електронни обществени поръчки не означава просто копиране в електронен формат на отдавна съществуващите процедури, при които информацията се представя на хартиен носител. Електронните обществени поръчки могат да бъдат интегрирани в другите (електронни) дейности на дадена организация (напр. инвентарен контрол, управление на договорите и одит), като това би осигурило съгласуваност и висока ефективност.
- г) Потенциал за интеграция на пазарите на обществени поръчки в ЕС:** в среда, в която информацията се представя на хартиен носител, недостатъчната осведоменост и проблемите, с които се сблъскват кандидатите за договори, чието място на установяване на бизнеса е на отдалечено разстояние, може да са ограничили или обезкуражили доставчиците да кандидатстват за определени търгове. Електронните обществени поръчки имат потенциала да намалят тези пречки, породени от разстоянието, както и недостига на информация, и да насърчат по-голямо участие, като увеличат броя на възможните доставчици и евентуално разширят пазарите. Въпреки че не могат да омаловажат значението на физическата близост от гледна точка на действителното изпълнение на съответната бизнес операция, електронните обществени поръчки предлагат начин да се избегнат разходите, свързани с разстоянието, при участието в самата процедура за възлагане на обществени поръчки. Предимствата от по-голямата прозрачност не са само в трансграничен аспект; те могат да се усетят дори и в рамките на дадена държава, тъй като доставчиците в даден район ще могат да се възползват от възможности в друг район. По-лесният достъп до информация за възможности за търг и усъвършенстваните тръжни процедури ще улеснят участието на чуждестранни доставчици в електронните процедури за обществени поръчки⁷.

Всички гореизброени ползи допринасят за по-ефективното постигане на желаните крайни резултати от обществените поръчки. По-специално електронните обществени поръчки могат да помогнат за осигуряването на публични услуги при по-добри условия

⁷

Все пак структурни разходи или други пазарни фактори, които правят участието им неизгодно, могат да ги откажат от участие. Въпреки това все повече видове обществени поръчки могат да се възлагат от разстояние, включително такива, свързани с програмистки и проектантски услуги или центрове за техническа помощ. Електронните обществени поръчки следва да предоставят възможност за рекламирането, разработването и практическото осъществяване на такива възможности.

за данъкоплатците. Тези икономии са особено ценни в настоящия контекст на овладяване на публичните разходи.

Ползите от електронните обществени поръчки не са безплатни. За да се изгради необходимият капацитет за възлагане на обществени поръчки по електронен път и за да се управлява процесът на преминаване към електронни обществени поръчки, са необходими инвестиции по цялата верига на процедурата. Разходите за инвестиции в инфраструктура за електронни обществени поръчки на национално и регионално равнище — от електронни портали до по-широкообхватни решения, варират от 0,5 млн. EUR до 5 млн. EUR⁸. Разходите по поддръжката варират от няколко хиляди до няколко милиона евро, в зависимост от мащаба и нивото на усъвършенстване на системата. Опитът сочи, че тези инвестиции могат да бъдат възстановени под формата на административни икономии в кратки срокове. По-голямото предизвикателство при използването на тези нови системи ще бъде обаче как да бъдат мотивирани възлагащите органи и доставчиците да работят с тях. Успешните инициативи за електронни обществени поръчки често включват мащабна подкрепа за обучения на потребителите и непрекъснати усилия от страна на натоварените с разработването на електронните обществени поръчки да насърчават и развиват своите системи.

Примери за икономии и подобрения

- Италианската агенция Intercent ER в провинция Emilia Romagna предлага електронни услуги за обществени поръчки, включително електронни пазари, електронни каталози и електронни търгове, като в момента се ползва от 539 административни единици (90 % от местните агенции). През 2008 г. агенцията е обработила транзакции в размер на близо 419 млн. EUR, като ползите от гледна точка на ефективността възлизат на 67,5 млн. EUR, а от гледна точка на време — на 45 човекогодини.
- Австрийската федерална агенция за обществени поръчки централизира покупките на федералните органи с помощта на система за електронни обществени поръчки. През 2008 г. агенцията отчете икономии в размер на 178 млн. EUR, като общата стойност на възложените обществени поръчки възлизаше на 830 млн. EUR. По всичко личи, че ползите значително надхвърлят годишните разходи по поддръжката (5 млн. EUR или по-малко от 3 % от икономииите).
- От 1 февруари 2005 г. насам всички възлагащи органи в Дания са задължени да приемат само електронни фактури. Тази реформа засяга приблизително 15 милиона фактури годишно, като се прилага за целия публичен сектор — от министерствата до детските градини. Очаква се електронното фактуриране да генерира икономии в размер на 100 млн. EUR годишно, в допълнение към икономииите, реализирани във вътрешните административни процеси.
- В Норвегия платформата Ehandel помага на властите да постигнат от 20 до 40 % намаление на времето, необходимо за обработване на поръчките, получаване на стоките и фактуриране, като спадът в цените в резултат на това е от порядъка на 2 до 10 %.
- В Обединеното кралство уебсайтът Buying Solutions отчете в годишния си доклад за 2008—2009 г. продажби в размер на над 5 млрд. GBP, което е довело до икономии в размер на 732 млн. GBP. Освен това Обединеното кралство отчете икономии, които

⁸

Въз основа на информация от уебсайта www.epractice.eu.

често надхвърлят 10 % (дори достигат в някои случаи 45 %), благодарение на използването на електронни търгове, като наскоро обяви намеренията си да използва електронните търгове, за да спести до 270 млн. GBP на данъкоплатците до края на 2011 г.

- В Португалия бе публикувано проучване, в което се сравняват най-добрите кандидатури за обществени поръчки за строителство, спечелени от 50 португалски държавни болници, през 2009 г. (когато са били използвани системи, при които информацията се представя на хартиен носител) и през 2010 г. (когато се използват електронни обществени поръчки). Резултатите от проучването сочат, че през 2010 г. разходите са намалели с 18 % поради увеличената конкуренция вследствие на използването на електронни обществени поръчки.

3. КАКВА МОЖЕ ДА БЪДЕ РОЛЯТА НА ЕС В НАСЪРЧАВАНЕТО НА ИЗПОЛЗВАНЕТО НА ЕЛЕКТРОННИ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ?

Инвестициите в електронни обществени поръчки трябва да бъдат направени в по-голямата си част на национално и регионално равнище, тъй като там са съсредоточени нуждите и ресурсите. Освен това законодателството на ЕС в областта на обществените поръчки дава възможност на възлагащите органи да избират между електронни и други комуникационни методи за провеждането на обществени поръчки, чиято стойност надхвърля съответните прагове. Следователно политиката на ЕС за преминаване към електронни обществени поръчки трябва да признае възходящия и децентрализиран характер на промяната.

Все пак инициативите на ЕС все още играят важна роля за отключването на потенциала на електронните обществени поръчки и за предотвратяването на проблемите, свързани с неkoordinирано и децентрализирано преминаване към електронни обществени поръчки. По-специално усилията на ЕС в областта на законодателството и политиката следва да продължат и занапред да:

- (1) дават възможност на възлагащите органи да провеждат обществени поръчки по електронен път. Законодателството на ЕС трябва да бъде адаптирано с цел да направи възможно използването на електронни системи и процедури за обществени поръчки (чиято стойност надхвърля определените прагове);
- (2) гарантират, че възлагането на обществени поръчки по електронен път се извършва по начин, който е в съответствие с основните принципи и разпоредби на законодателството на ЕС в областта на обществените поръчки (за обществените поръчки, чиято стойност надхвърля определените прагове) и съответните принципи на Договора (за обществени поръчки, чиято стойност не надхвърля определените прагове);
- (3) насърчават разработването и използването на конвергентни, надеждни и жизнеспособни в търговско отношение решения, както и да разпространяват примери на най-добри практики. Това би ускорило процеса на преминаване към електронни обществени поръчки и би избегнало ненужното дублиране и повторните грешки.
- (4) позволяват на икономическите оператори да участват в електронни процедури за обществени поръчки в рамките на единния пазар. Електронните обществени поръчки дават възможност да се намалят пречките, свързани с разстоянието, и недостига на информация. Капацитетът на електронните обществени поръчки в отделните държави-членки следва да бъде изграждан, доколкото е възможно, въз

основа на общи модели и подходи. Следва да се насърчават решения, които подобряват и повишават оперативната съвместимост между местните, регионалните и националните електронни системи за обществени поръчки. Така ще бъдат избегнати ненужните технически пречки пред трансграничното участие в електронните системи за обществени поръчки.

Следователно политиката на ЕС може да играе важна и допълваща роля в подкрепата на усилията на национално или регионално равнище за въвеждането на електронни обществени поръчки. Тя изпълнява и по-широка координационна функция, като осигурява съвместимост с разработки в други свързани области — например законодателството в областта на електронните подписи или електронното фактуриране, като в крайна сметка може да доведе и до известна хармонизация на подходите в рамките на ЕС. Ако проблемът не бъде разглеждан на равнището на ЕС, преминаването към електронни обществени поръчки може да бъде затруднено, могат да бъдат пропиленни ресурси, тъй като постоянно ще се преоткриват вече открити неща, а потенциалът на електронните обществени поръчки за увеличаване на броя на доставчиците може да остане нереализиран. Настоящата Зелена книга и работата, която ще последва, имат за цел да определят реалистична и ефективна рамка за ЕС, която ще насочва и улеснява този важен процес.

4. КАКВО Е НАПРАВИЛ ЕС ДО МОМЕНТА?

Комисията не се заема за първи път с проблема. През изминалите години тя вече предприе редица мерки за постигане на посочените по-горе цели. По-специално Комисията:

- (1) предложи изменения на директивите на ЕС относно обществените поръчки, за да позволи използването на електронни процедури за обществени поръчки и да въведе техники и инструменти, които се смятат за важни от гледна точка на електронните обществени поръчки. Преди това в законодателството на ЕС не беше заложена възможността да се използват тези методи. Комисията въведе също така нови техники и инструменти (електронни търгове, динамична система за покупки (ДСП)), за да се даде възможност на възлагащите органи да се възползват повече от електронните средства за комуникация с оглед подобряване на резултатите от процедурите за обществени поръчки. Тези предложения бяха приети и приложени в изменените директиви относно обществените поръчки от 2004 г.;
- (2) разработи и приложи програма от над 30 незаконодателни инициативи за разясняване и насърчаване на използването на електронни обществени поръчки (План за действие). Планът за действие се основаваше на амбициозна политическа визия — „...всяко предприятие в Европа, което е оборудвано с компютър или разполага с достъп до интернет, да може да участва в обществени поръчки по електронен път.“⁹;
- (3) участва във финансирането и разработката на други практически инструменти за преодоляване на административните и техническите пречки пред трансграничното участие в електронни обществени поръчки. Тук може да

⁹ Стр. 10 от разширената оценка на въздействието, COM 2004(841), приложена към Съобщението за Плана за действие.

споменем инициативи като PEPPOL¹⁰, наскоро лансираният инструмент e-CERTIS и Open e-PRIOR. Тези проекти са все още в процес на разработка или са въведени едва наскоро.

Успоредно с настоящата Зелена книга службите на Комисията предприеха извършването на оценка на мерките на ЕС в подкрепа на електронните обществени поръчки. Главните заключения от тази оценка показват, че като цяло Планът за действие е успял успешно да определи важните предизвикателства и приоритети. Освен това в оценката се отбелязва, че основната инициатива за напредък трябва да дойде от държавите-членки и регионите. В нея се определят и редица действия за инвестиции на национално и регионално равнище по начини, съвместими със законодателството на ЕС и с единния пазар.

Планът за действие постигна значителен успех в създаването и използването на обща инфраструктура за електронно публикуване на обявленията за обществени поръчки. Днес в рамките на ЕС съществува единна, призната и добре използвана система за публикуване на обявления за обществени поръчки на стойност над определените прагове, която разполага със съвместима инфраструктура на национално равнище. През 2009 г. малко над 90 % от изпратените до Електронния ежедневник за обществени поръчки (TED) образци са били получени по електронен път и в структуриран формат. Напредък е отбелязан на национално и на регионално равнище и по отношение на електронното публикуване на обявления за обществени поръчки на стойност под определените прагове.

Много от мерките по Плана за действие представляваха насоки или пилотни проучвания, които имаха за цел да тестват или да насърчават определени решения. С тях бе повишена осведомеността относно проблемите, бяха дадени насоки за решения и бяха осигурени общи отправни точки за по-широкия пазар. Тяхната цел не беше обаче да налагат определени решения или резултати в процеса на развитие на технологията и бизнес моделите. Все още няма конкретни проекти в областта на стандартизацията. В заключение, въпреки че като цяло приоритетите бяха правилно набелязани и една голяма част от Плана за действие беше изпълнена според очакванията, все още не е налице ситуация, при която всяко едно предприятие от ЕС може да участва във всяка процедура за обществени поръчки чрез своя собствен компютър.

Изводът е, че много от правилно набелязаните в Плана за действие от 2004 г. приоритети продължават да бъдат такива и днес. Подходът на използването на „актове с незадължителна юридическа сила“ се оказва подходящ за развиващата се среда на електронни обществени поръчки и даде стимул за разработката на креативни решения. В ретроспектива става ясно, че има някои области, в които е било възможно да се приложи по-проактивен и/или директивен подход. В оценката на Плана за действие бяха определени редица предизвикателства и слабости, които, ако не бъдат решени, ще затруднят по-широкото приложение на електронните обществени поръчки и трансграничното участие в електронните процедури за възлагане на обществени поръчки.

¹⁰ Паневропейски електронни обществени поръчки (PEPPOL) — за повече информация вж. уебсайта www.peppol.eu.

**Комисията финансира и предприе действия в подкрепа на електронните
обществени поръчки**

PEPPOL: управляван от организации от публичния сектор от различни държави от ЕС и съфинансиран от Европейската комисия, PEPPOL е важен трансграничен проект в областта на електронните обществени поръчки, чиято функция е да предоставя широкообхватни, базирани на стандарти информационни инфраструктура и услуги, за да се създадат и управляват паневропейски електронни операции за обществени поръчки. В центъра на архитектурата на PEPPOL е транспортна мрежа, която дава възможност на бизнес партньорите в областта на електронните обществени поръчки да свързват собствените си информационни технологии, за да могат да обменят по сигурен и надежден начин бизнес документи. Проектът ще предоставя и решения в областта на електронните поръчки и електронното фактуриране, както и ще постави основите на създаването на системи за електронни каталози, валидиране на подписи и поддържане на виртуални папки на дружествата (VCD).

Open e-PRIOR: разработената и приложената от Европейската комисия платформа e-PRIOR има за цел да позволи обмена между Комисията и нейните доставчици на структурирани документи във връзка с електронните каталози, електронните поръчки и електронното фактуриране. Платформата Open e-PRIOR предоставя свободен и неограничен достъп на широката общественост. Освен това Open e-PRIOR осигурява интегриран достъп до PEPPOL, което дава възможност за обмен на документи чрез мрежата PEPPOL.

e-CERTIS: започва да функционира успоредно с настоящата Зелена книга; e-CERTIS е безплатен, онлайн информационен инструмент, който предлага подробности за различните сертификати и атестати, които често се изискват в процедурите за обществени поръчки в 27-те държави-членки, двете държави кандидатки (Турция и Хърватия) и трите държави от ЕИП (Исландия, Лихтенщайн и Норвегия). Целта на e-CERTIS е да помогне на икономическите оператори и на възлагащите органи, първо, да разберат каква е изискваната или предлаганата информация и, второ, да намерят приемливи и за двете страни равностойни решения.

5. В КАКВА СТЕПЕН ЕЛЕКТРОННИТЕ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ СА НАВЛЕЗЛИ НА ПАЗАРА?

а) Наличие на технически решения

Днес електронните обществени поръчки са възможни не само на теория, но и на практика. Технологията за провеждане на всички етапи от процедурата за обществени поръчки по електронен път е налице и се използва в няколко държави.

Тя обаче не осигури очакваните (високотехнологични) решения за всеки един от процедурните етапи. В някои случаи бе отбелязан напредък благодарение на прагматичен подход — под формата на практически „спомогателни решения“, които включват недотам високотехнологични решения или комбинират онлайн/офлайн средства за комуникация, като например възприетите подходи за представянето на доказателствен материал във връзка с критериите за изключване и подбор; използването на потребителско име и парола за установяване на самоличността на кандидата. Въпреки това тези решения са валидни — те просто осигуряват алтернативни начини за постигането на крайния резултат. Бяха установени някои недостатъци на „автоматизираното електронно възлагане на обществени поръчки“, като

например трудности при използването на автоматизирани подходи за оценка на сложни покупки; липса на призната в целия ЕС система за отбелязване на времето.

б) Инвестиции в капацитета на електронните обществени поръчки и неговото наличие

Електронните обществени поръчки все повече навлизат на пазара в Европа. Доказателство за това е успешното функциониране на редица платформи за електронни обществени поръчки. Някои възлагащи органи, икономически оператори, централни органи за обществени поръчки и държави-членки положиха значителни усилия за постигането на напредък. Съществен напредък бе постигнат в разработването на електронни приложения за провеждането на повечето/всички етапи от процедурите за обществени поръчки. Някои държави-членки или региони създадоха автоматизирани електронни системи за обществени поръчки — поне за покупките на стандартни доставки и услуги. Други системи наблягат на началните етапи от процедурата за обществени поръчки — в 25 държави-членки публикуването на обявленията за обществените поръчки и достъпът до тръжната документация могат да се извършват по електронен път.

Редица успешни системи приеха модел за електронни обществени поръчки, предоставен от трети страни чрез мрежа. Подобни платформи често предлагат услугите си за електронни обществени поръчки на няколко организации. Отделните възлагащи органи разполагат със собствено уеб пространство, чрез което могат от разстояние да определят своите потребители, процеси и резултати. Някои от тях се управляват от публични агенции, докато други се предоставят от дружества от частния сектор; за тази услуга възлагащите органи плащат фиксирана такса или такса според времето на използване.

в) Реално използване на електронните обществени поръчки

Като цяло използването на електронните обществени поръчки, както на национално равнище, така и в рамките на целия ЕС, остава слабо — по-малко от 5 % от общата стойност на обществените поръчки.

Изключение прави Португалия, където използването на електронни средства за провеждането на всички етапи от процедурата за обществени поръчки (до етапа на възлагане на договора) е задължително от 1 ноември 2009 г. за повечето публични покупки (някои поръчки с малка стойност не се провеждат по електронен път, а оценката на определени покупки може да се провежда с помощта на комбинация от електронни и по-стандартни средства). В резултат на това възлагането на обществените поръчки става сега по-бързо, като административните икономии се очаква да възлизат на 28 млн. EUR годишно. Други държави-членки също въведоха задължителното използване на национално равнище на електронни обществени поръчки за определени етапи от процедурата или за определени инструменти. Например в Кипър, Белгия и Нидерландия публикуването на обявленията за възможностите за търг задължително се извършва или ще се извършва чрез определени платформи. Други държави въведоха задължителни изисквания за определени органи на държавно управление; в Австрия например федералните власти са задължени да използват рамкови споразумения за определени стоки и услуги.

Отделни примери сочат, че много възлагащи органи и икономически оператори са преминали към електронни обществени поръчки и не възнамеряват да се връщат обратно към процедурите, при които информацията се предава на хартиен носител.

г) Трансграничен достъп до електронните системи за обществени поръчки

Малко са сходствата между различните съществуващи системи — разработените решения са независими едно от друго и ако не се предприемат спешни мерки за свързване на отделните системи, съществува сериозен риск от разпокъсване на пазара. Съществуващите функционални процеси, стандарти и образци за документите и начини на комуникация не са стандартизирани в достатъчна степен. Колкото повече предварително определени и многократно използвани компоненти стоят в основата на електронните обществени поръчки, толкова по-лесно ще бъде да се осигури оперативно съвместима среда за тях, която насърчава по-масовото използване на този начин на възлагане на поръчки и впоследствие стимулира трансграничното участие в процедурата. Въпреки че целта не е всички системи да бъдат сведени до един конкретен тип система, нито пък е желателно предприемането на подобен подход, една обща за всички системи основна функционалност би улеснила участието в процедурата за възлагане на обществени поръчки.

В резултат на някои от тези проблеми, при актуалната ситуация на пазара, икономическите оператори, които искат да участват в електронни процедури за възлагане на обществени поръчки в други държави-членки, ще бъдат изправени пред практически, технически и административни пречки. Националните/регионалните електронни процедури за обществени поръчки са проектирани въз основа на местните административни или технически практики, които могат да бъдат много различни. Въпреки че от 2004 г. насам разполагаме с много повече инфраструктура, много малко е действително постигнатият напредък към безпрепятствени трансгранични електронни процедури за обществени поръчки. До този момент тези проблеми не са били в центъра на вниманието поради ограниченото желание на доставчици от други държави да участват в електронни процедури за обществени поръчки. Сега обаче вниманието следва да бъде насочено върху тези въпроси, ако искаме да избегнем нови технически пречки пред участието в (трансгранични) електронни процедури за възлагане на обществени поръчки.

6. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

В следващия раздел се определят главните предизвикателства пред успешното преминаване към електронни обществени поръчки, които могат да създадат ненужни пречки пред трансграничното участие в електронни процедури за възлагане на обществени поръчки. Много от тези проблеми са взаимосвързани и ако търсим успешни начини за тяхното преодоляване и искаме да постигнем политическите цели, трябва да ги разглеждаме като едно цяло.

- (1) **Преодоляване на скептицизма и страховете на част от възлагащите органи и доставчиците:** Във все по-голяма степен разполагаме с необходимите технологии и капацитет за провеждането на обществените поръчки по електронен път. Въпреки това наличието на технология и изграждането на необходимия капацитет не са достатъчни. Възлагащите органи не съумяват да се възползват достатъчно бързо от тези възможности. Това може да се дължи на разходите за реорганизиране на вътрешните системи, както и на недостатъчното осъзнаване на предимствата. Доставчиците също невинаги осъзнават предимствата за тях от преминаването към електронни обществени поръчки. Много възлагащи органи и доставчици са склонни да предприемат подход на изчакване, поради предполагаемите рискове, свързани с инвестициите в електронни обществени поръчки. Освен рисковете, свързани с технологията, те се опасяват и от рискове, свързани с интеграцията на тези технологии в рамките на съществуващите информационни системи, с бизнес модела, който тези

технологии налагат в отношенията между доставчиците и възлагащите органи, както и с механизмите за сигурност и контрол, които се изискват за гарантиране на правилното им използване. Някои, по-специално МСП, се притесняват, че ще бъдат изтласкани от пазара поради тенденцията към консолидиране и централизиране. Ако целта е по-бързото преминаване към електронни обществени поръчки, ще трябва да се засилят стимулите (ако има такива) за преминаване към този начин на възлагане на поръчки и по възможност да се наложи задължителното използване на електронни обществени поръчки при определени обстоятелства (напр. за някои покупки).

- (2) **Липса на стандарти в електронните процедури за обществени поръчки:** В обозримо бъдеще доставчиците ще оперират в среда на електронни обществени поръчки, включваща различни платформи и споразумения. Всяка една система може да се отличава с различни технически спецификации и функции, като това усложнява задачата на доставчиците, които искат да участват в много системи. Това може да доведе до увеличаване на разходите за придобиване от доставчиците на необходимите познания и да намали участието в електронните системи за обществени поръчки. Много от най-сложните въпроси касаят етапите на представяне и обработка на тръжните оферти. Пазарът има нужда от приложения във фаза на зрялост с подходящо ниво на функционалност. В тези важни етапи от процеса са необходими повече съгласувани усилия на равнището на ЕС за насърчаване на хармонизирането и стандартизацията. Необходими са общи отправни точки и стандарти, за да бъде възможно разработването на възпроизводими и оперативно съвместими системи. Усилията следва да са съсредоточени в областите на обмен на документи, установяване на самоличността, електронно фактуриране, електронни каталози и класифициране на продукти.
- (3) **Липса на средства за улесняване на взаимното признаване на националните електронни решения** за провеждане на важните етапи и инструменти от процедурата за електронни обществени поръчки (напр. установяване на самоличността на доставчиците чрез използването на електронни подписи, национални доказателства за покриване на критериите за участие). Трябва да бъдат намерени решения за намаляване на пречките пред възлагащите органи и доставчиците, които искат да оперират в рамките на целия европейски пазар.
- (4) **Обременяващи технически изисквания, по-специално за установяването на самоличността на кандидатите:** Редица изисквания и решения за проблеми, свързани с установяването на самоличността и с идентификацията, бяха приети в рамките на ЕС. Някои от тези решения са много прости от технологична гледна точка, като например използването на комбинации от потребителско име и парола; други са по-сложни, като за тях са необходими специфични електронни подписи, като например квалифицирани подписи (за които се изисква цифров сертификат, издаден от доставчици на удостоверителни услуги под надзор/акредитация). Решението в рамките на Плана за действие да се популяризира използването на квалифицирани подписи може да е наложило прекалено високи изисквания за приложенията за електронни обществени поръчки, като впоследствие е довело до по-високи разходи и по-голяма тежест при представянето на оферти по електронен път. Изборът на нивото на сигурност на електронен подпис следва да се основава на оценка на риска на решенията за неуспешна идентификация/подпис в контекста на обществените поръчки. И накрая, липсата на трансгранична оперативна съвместимост на

електронните подписи представлява допълнителен проблем. Все пак има надежда за напредък благодарение на създаването на национални доверителни списъци на доставчиците на удостоверения за квалифицирани подписи¹¹, предстоящото усъвършенстване на стандартите за електронни подписи и пилотните решения по проекта PEPPOL). Противно на очакванията, други проблеми, свързани с електронната процедура за обществени поръчки, бяха разрешени не с помощта на високотехнологични технологии, а благодарение на по-прагматични подходи — например чрез подаването на декларации за спазване/изпълняване на критериите в началните етапи от процедурата, вместо чрез разработването на сложни електронни документи. Решенията в контекста на електронните обществени поръчки трябва да бъдат пропорционални на целите, взаимно признати и достъпни за широката общественост на разумна цена.

- (5) **Управление на преминаване към електронни обществени поръчки, което се извършва с различна скорост в отделните държави:** Различните държави-членки или региони са в различни фази на развитие по отношение на преминаването към електронни обществени поръчки. В някои държави-членки използването на електронни обществени поръчки е задължително за определени или за всички видове покупки. Процедурите за възлагане на обществени поръчки за тези покупки трябва да се провеждат с помощта на наличната инфраструктура за електронни обществени поръчки. Предизвикателството за единния пазар се състои в осигуряването на равнопоставеност на доставчиците от други държави в процеса на провеждането на процедурите за възлагане на обществени поръчки. Освен това трябва да се гарантира, че те разполагат с инструментите, необходими за участие в процедури, провеждани на различни системи.

Въпроси

1. *Може ли да се каже, че гореизброените предизвикателства представляват най-големите пречки за преминаването към електронни обществени поръчки и за трансграничното участие в електронните процедури за възлагане на обществени поръчки? Подоредете предизвикателствата в (низходящ) ред по важност.*
2. *Съществуват ли други важни предизвикателства, които не са посочени тук? Моля пояснете.*

7. ПРИОРИТЕТНИ ДЕЙСТВИЯ НА ЕВРОПЕЙСКО РАВНИЩЕ

Според Комисията следните варианти биха могли да се разгледат с оглед улесняване на по-масовото използване на електронни обществени поръчки и подкрепа на трансграничното участие в електронните процедури за възлагане на обществени поръчки.

7.1. Стимули за ускоряване на преминаването към електронни обществени поръчки

При наличието на необходимата технология предизвикателството се състои в това възлагащите органи и доставчиците да бъдат достатъчно мотивирани да я използват. За

¹¹ Решение 2009/767/ЕО на Комисията, изменено с Решение 2010/245/ЕС на Комисията.

да бъде даден ход на процеса и да може той да набере необходимата скорост, може да се наложи политическа намеса.

Осъзнавайки това, редица държави-членки въведоха задължението процедурите за обществени поръчки да бъдат провеждани по електронен път — за всички (Португалия) или само за определени покупки (Франция). За обществените поръчки на стойност под определените в директивите на ЕС прагове държавите-членки разполагат с голяма свобода на действие по отношение на организацията на процедурите.

По отношение на процедурите за възлагане на обществени поръчки над определените в директивите на ЕС относно обществените поръчки прагове, не се разглежда изрично случаят, в който дадена държава-членка възнамерява да наложи използването на електронните обществени поръчки като основно средство за комуникация. Повече разяснения по този въпрос биха дали по-голяма сигурност на националните органи, които възнамеряват да наложат използването на електронни обществени поръчки.

Освен това като средство за мотивация на възлагащите органи да преминат към електронни обществени поръчки може да се използва законодателството. В настоящите директиви на ЕС вече се предвижда намаляване на срока за публикуване на обявлението за обществена поръчка (със седем дни), ако то се извършва по електронен път, и намаляване на срока за представяне на офертите (с пет дни), ако до тръжната документация е предоставен неограничен и пряк достъп. По-кратки срокове биха затруднили икономическите оператори да изготвят изрядни оферти. Възможно е обаче въвеждането и на други стимули или преференциални регулаторни условия за насърчаването на възлагащите органи да преминат към електронни обществени поръчки.

Съществува например вариант, при който отговорността за спазването на определени регулаторни или процедурни изисквания се прехвърля от възлагащия орган върху електронна система за обществени поръчки, която извършва или управлява цялата процедура за възлагане на обществени поръчки или част от нея. Ако електронната платформа за обществени поръчки гарантира прозрачността и процедурните изисквания на директивата, както и обективността и проследяемостта на отделните процедури, отговорността за спазването на изискванията на законодателството в областта на обществените поръчки би могла да се прехвърли от отделния възлагащ орган върху електронната система за обществени поръчки. Подобен подход би дал повече сигурност на отделните възлагащи органи, които използват тези специализирани системи за провеждането на отделните процедури за възлагане на обществени поръчки. Прехвърлянето на отговорността от възлагащия орган върху електронната система за възлагане на обществени поръчки би направило електронните средства за комуникация по-привлекателни, като по този начин ще се ускори преминаването към електронни обществени поръчки. За този подход може да се наложи определянето на общи изисквания или принципи за признати електронни системи за обществени поръчки, за да се гарантира, че те са способни да предоставят необходимите гаранции.

Въпроси

3. *Възможно ли е въвеждането на регулаторни стимули в законодателството на ЕС за насърчаване на използването на електронни обществени поръчки? Моля опишете стимулите, които биха били ефективни.*
4. *Трябва ли законодателството на ЕС да намали задълженията и отговорностите на възлагащия орган, когато процедурата за обществени*

поръчки се провежда чрез електронни системи за обществени поръчки? Ще направи ли това използването на електронните системи за обществени поръчки по-привлекателно?

5. *Трябва ли законодателството на ЕС да позволи задължителното провеждане на електронни процедури за някои обществени поръчки, обхванати от директивите на ЕС? Какви биха били предимствата и недостатъците от подобни разпоредби? За кои обхванати от директивите на ЕС обществени поръчки по-конкретно би могло успешно да се въведе задължителното използване на електронни обществени поръчки?*
6. *Или трябва ли законодателството на ЕС в областта на обществените поръчки да бъде по-ясно относно възможността отделните държави-членки да изискват използването на електронни обществени поръчки в определени случаи? В какви случаи това би било от полза или би било оправдано?*

7.2. Улесняване на трансграничното участие в електронната процедура за възлагане на обществени поръчки

Насърчаването на използването на електронни обществени поръчки върви с различно темпо в отделните държави-членки и региони. Трябва да се внимава да не се създадат по този начин ненужни или непосилно големи пречки за трансграничното участие в процедурата за възлагане на обществени поръчки. Необходимо е да се постигне баланс между насърчаването на органите да инвестират в капацитета на електронните обществени поръчки и избягването на разпокъсването на пазарите за обществени поръчки между групи оператори, които използват системи, отличаващи се със свои собствени, различни от другите, функционални спецификации. Доколкото е възможно електронните системи за обществени поръчки трябва да бъдат широко достъпни. Това означава, че техническите, правните и административните условия за участие в процедурите следва да бъдат недискриминиращи, пропорционални и да не създават неоправдани или произволни пречки за участието/записването на икономически оператори от други държави-членки.

За постигането на тази цел вниманието на равнището на ЕС, и по-специално всяка мярка, предвидена за уточняване на правната среда, следва да бъде насочено главно към процедурите за обществени поръчки на стойност над установените в ЕС прагове или към провежданите чрез електронна система за обществени поръчки процедури, при които общата стойност на поръчката надхвърля определен праг. Подобни приоритетни действия на равнището на ЕС биха дали възможност на националните и регионалните органи да изградят свой собствен капацитет на електронните обществени поръчки, като вниманието на равнището на ЕС бъде насочено към тези сегменти или системи, където потенциалът за трансгранично електронно възлагане на обществени поръчки е най-голям.

В този смисъл действията на равнището на ЕС биха могли да допринесат по следните начини:

- a) **Уточняване на условията за достъп, на които електронните системи и процедури за възлагане на обществени поръчки трябва да отговарят.** Трябва да бъде постигнато съгласие по отношение на изискванията за осигуряването на широк трансграничен достъп до електронни обществени поръчки, като за базови се приемат вече установените в рамките на Плана за действие от 2004 г. функционални изисквания. Това не означава създаването, сега или по-късно, на една единствена електронна система за обществени

поръчки. По-скоро това означава определянето на съгласуван минимален набор от характеристики, който всяка електронна система за обществени поръчки следва да притежава, за да се гарантира широкият достъп до нея. За тази цел следва да се предоставят оперативни насоки за по-широко приложение на принципите, определени в член 42 от Директива 2004/18/ЕО. Тези насоки биха могли да бъдат под формата на препоръки, тълкувателни съобщения или други незаконодателни действия. Те могат да бъдат и под формата на изменения на директивите (за обществените поръчки, чиято стойност надхвърля предвидените прагове) или под формата на самостоятелни законодателни мерки, насочени към електронните системи за обществени поръчки.

- б) Улесняване на взаимното признаване на електронни идентификатори, придружаващи документи и други условия за участието на икономическите оператори в електронните процедури за възлагане на обществени поръчки.** По-голямата част от срещаните до момента проблеми са свързани с установяването на самоличността, като например прилагането на електронни подписи и признаването на електронна идентификация. Тези проблеми не се срещат единствено в контекста на електронните обществени поръчки, но възникват при всяка ситуация, в която се изисква установяване на самоличността или признаване на подпис. Комисията прие мерки, с които дава възможност на националните органи да установят произхода или да сертифицират подписа на дадена страна партньор. В рамките на проекта PERPOL се работи върху разработването на електронни инструменти, които позволяват автоматично признаване на електронни подписи от други държави-членки. Такива инструменти могат да бъдат използвани в контекста на обществените поръчки.

Други проблеми възникват във връзка с изискването възлагащите органи да оценяват представените от оферентите документи, с които те доказват, че изпълняват критериите за подбор. Тези документи се издават на национално/местно равнище в съответствие със съответните конвенции, образци и езици. Очакваше се електронните обществени поръчки да допринесат за повишаването на ефективността на тази част от процедурата, и по-специално да намалят тежестта за икономическите оператори от многократното представяне на тези документи. Много от разработените до момента решения донякъде изпълняват тези очаквания, но не се основават на сложни високотехнологични решения. В някои държави например икономическият оператор представя декларация (която често представлява обикновен електронен документ със или без електронен подпис), в която декларира, че не нарушава никой от определените критерии. Единствено от печелившите участници в търга се изисква действително да представят документите, като това може да бъде извършено по електронен път или на хартиен носител.

Комисията разработи инструмента e-CERTIS, за да помага на възлагащите органи при признаването на валидни документи от други държави-членки. Тя ще продължи да усъвършенства този инструмент с цел да предложи на възлагащите органи практически решения за признаване на декларации/удостоверения от страни партньори.

- в) Опростяване на изискванията за участие на икономическите оператори.** Резултатите от оценката на Комисията на Плана за действие в областта на електронните обществени поръчки будят опасения, че предимството, с което се

ползват квалифицираните електронни подписи, може да представлява ненужна пречка пред икономическите оператори да участват в електронни обществени поръчки, особено в случая на доставчици от страни партньори, които все още не разполагат с оперативните инструменти за признаване на различни електронни подписи. Предвид тази оценка може да бъде полезно презумпцията в полза на квалифицираните електронни подписи, която се съдържа в законодателството на ЕС в областта на обществените поръчки, да бъде преразгледана. В Програмата в областта на цифровите технологии за Европа се предвижда преразглеждане на законодателството в областта на електронните подписи и засилване на работата в областта на електронната идентификация.

Въпроси

7. *Необходима ли е намесата на ЕС, за да се предотврати появата на ненужни или непосилно големи пречки за трансграничното участие в електронните процедури или системи за възлагане на обществени поръчки? Трябва ли евентуалните уточнения да бъдат под формата на законодателни мерки или на незаконодателни действия?*
8. *Смятате ли, че усилията за развиване на правна и политическа среда на равнището на ЕС следва да се съсредоточат върху:*
 - *системи в подкрепа на обществени поръчки на стойност над определените в директивите на ЕС прагове (в това число и комбинирани системи за обществени поръчки на стойност както над, така и под праговете);*
 - *по-големи системи, които обработват обществени поръчки с определена минимална стойност (като парична стойност или като процент от общата стойност на обществените поръчки на национално равнище).*
9. *Необходимо ли е настоящата законодателна рамка на ЕС в областта на електронните обществени поръчки да бъде изменена или обновена? Ако отговорът е „да“, кои разпоредби и на какво основание? (Вж. приложение I за списък с разпоредбите в областта на електронните обществени поръчки)*
10. *Какви решения за установяване на самоличността и за идентификация (включително и електронни подписи) са съизмерими с рисковете, свързани с електронните обществени поръчки?*
11. *Какви са основните пречки от техническо, административно и практическо естество, пред които са изправени икономическите оператори при опитите им да се запишат или да вземат участие в електронните процедури или системи за електронни обществени поръчки в страни партньори (установяване на самоличност, доказателства за покриване на критериите за участие, финансова платежоспособност и т.н.: да се уточни)? Непреодолими ли са тези пречки или могат да бъдат преодоленни на разумна цена?*

7.3. Основни елементи на оперативно съвместима инфраструктура за електронни обществени поръчки

В бъдеще усилията следва да бъдат съсредоточени върху създаването на инструменти за неограничено ползване и, при необходимост, върху изграждането на инфраструктура и разработването на стандарти.

Неоспорим успех на Плана за действие от 2004 г. беше създаването на TED и въвеждането на електронни стандартни формуляри за процедури за обществени поръчки на стойност над определените прагове. В рамките на ЕС вече съществува

единна отправна точка за всички надпорогови процедури, като информацията се представя в общ за всички формат. ЕС може обаче да направи повече за улесняването на взаимосвързаността и на оперативната съвместимост в рамките на разрастващата се европейска среда на електронни обществени поръчки.

- а) **Насърчаване на стандартизацията на ключови процеси и системи:** Съвместен процес като електронните обществени поръчки, при който независими системи, принадлежащи към независими страни, взаимодействат чрез обмен на бизнес информация, може да бъде подкрепен само ако системите имат обща визия за бизнес процеса и необходимата за обмен информация. Стандартизираните процеси и образци за най-често срещаните процеси за електронни обществени поръчки значително ще подобрят по-широкото им приложение и многократното използване на данните. Операторите ще могат да участват в процедурите за обществени поръчки в неограничен брой различни системи, без това да им струва много усилия и средства и без да е необходимо всеки път значително да изменят представянето на документацията, като само ще трябва да адаптират офертата си към конкретния търг. Важен напредък е отбелязан в някои етапи след възлагането на поръчката (напр. електронни каталози, електронни поръчки и електронно фактуриране), въпреки че това все още не е довело до приемането на европейски стандарти. Необходими са повече усилия в тези области, като процесът на стандартизация следва да обхване и други ключови етапи от електронната процедура за обществени поръчки. .
- б) **Преди възлагането на поръчката:** Голям напредък е постигнат и в областта на електронното публикуване и разпространение на информация относно възможностите за обществени поръчки. Много по-слаб обаче е напредъкът в разработването на общи подходи, стандарти или шаблони за електронно представяне и обработка на тръжни оферти. Точно тук са действителните ползи (и предизвикателства) от електронните обществени поръчки. Въпреки че са разработени решения за отделни електронни платформи за обществени поръчки, никакво внимание не е посветено на хармонизирането на методи и подходи за представяне на тръжни оферти по електронен път.
- в) **Осигуряване на общи основни елементи за изграждането на електронни системи за обществени поръчки:** Въз основа на съществуващата платформа e-PRIOR Комисията разработва поредица от приложения, която включва всички ключови етапи от процедурата за възлагане на обществени поръчки. Първоначално тези системи са били предназначени за вътрешно ползване, позволявайки на Комисията да изгради ефективен капацитет за осигуряване на електронни обществени поръчки, но сега се предоставят безплатно, посредством компоненти с общодостъпен код, които при желание биха могли да бъдат интегрирани във всяка една електронна система за обществени поръчки.
- г) **Осигуряване на икономическите оператори на достъп до инструментите за преодоляване на проблемите, свързани с техническата оперативна съвместимост:** ИКТ разполагат с все по-голям капацитет за намиране на решения за подкрепа на комуникацията между системи и приложения, основани на различни технически спецификации. В рамките на пилотния проект PERPOL се разработват масови софтуери за разрешаване на най-важните технически несъответствия, които могат да се окажат пречка за участието на икономическите оператори в електронните процедури за

възлагане на обществени поръчки в страни партньори. Тези софтуери ще бъдат изпитани в реални ситуации през следващите месеци. Комисията ще насърчава и подкрепя навлизането на пазара на успешните софтуери по проекта PERPOL.

Въпроси

12. *Какви са приоритетните стандарти на равнището на ЕС за подкрепа на електронните обществени поръчки?*
13. *Трябва ли Комисията да насърчава/увеличава предлагането на софтуери с общодостъпен код, които могат да бъдат поетапно интегрирани в съществуващите и развиващите се електронни системи за обществени поръчки?*
14. *Трябва ли Комисията да продължи да предоставя на широката общественост своите собствени софтуери за електронни обществени поръчки (напр. въз основа на софтуера с общодостъпен код e-Prior)?*

7.4. Улесняване на достъпа до обществените поръчки (за МСП) и подобряване на тяхната устойчивост и новаторски характер

Електронните обществени поръчки могат да улеснят усвояването на бюджетните средства за обществени поръчки и да бъдат по-съвместими с тях, както се предвижда в целите на ЕС за 2020 г.

Потенциалът на електронните обществени поръчки за осигуряване на по-лесен достъп трябва да бъде изцяло реализиран. Тук не става въпрос единствено за евентуално трансгранично участие, но и за привличането на всички заинтересовани и приемливи малки и големи доставчици. Някои държави изпълниха препоръките на Плана за действие и въведоха стратегии за насърчаване на МСП да възприемат практики на електронни обществени поръчки. Тези стратегии изглежда имаха успех, като една значителна част от МСП използват различните платформи за представяне на оферти. В други държави изразяват опасения, че преминаването към електронни обществени поръчки, за да се увеличи централизирането на покупките или консолидирането с помощта на рамкови споразумения, може да изтласка от пазара МСП. При разработването и усъвършенстването на нови технологии може да бъде необходимо да се осигури, че електронните системи за обществени поръчки са достъпни за МСП¹².

Електронните обществени поръчки могат да допринесат и за намаляване на изразходването на природни ресурси. И накрая, проследяемостта и прозрачността на електронните обществени поръчки могат да улеснят изготвянето, прилагането и мониторинга на политиките за постигането на новаторски, устойчиви и всеобхватни политически цели по отношение на разходите.

Въпрос

15. *Комисията вече предприе мерки за насърчаване на стратегии за подобряване на достъпа на МСП до пазарите на електронни обществени поръчки. Какви допълнителни мерки би могло да се предприемат за подобряване на достъпа на всички заинтересовани страни, по-специално МСП, до електронните системи за обществени поръчки?*

¹² Комисията възнамерява да улесни достъпа за МСП до Open e-PRIOR чрез създаването на портал за доставчиците.

7.5. Сравнителни оценки и мониторинг ...извличане на поуки от най-добрите практики

В бъдеще е особено важно да бъде намерен механизъм, който позволява на всички страни да извлекат по-директни ползи от натрупания опит, като в същото време активно се насърчават по-широките ползи от електронните обществени поръчки. Това ще бъде от особено значение предвид настоящата финансова конюнктура с ограничени ресурси, в която предложенията за проекти в областта на информационните технологии (които в исторически план често са представлявали провали или са водели до прекомерни разходи) могат да бъдат оценени по-скептично, отколкото преди.

По-добър мониторинг на системите както на равнището на ЕС, така и на национално равнище, би позволил по-внимателното проследяване на напредъка и, при условие че бъдат въведени подходящите показатели, да улеснят своевременните действия за преодоляване на проблеми преди те да са станали присъщи за електронните системи за обществени поръчки.

7.6. Резултати и сътрудничество в международен план

Като част от Плана за действие от 2004 г. Комисията участваше в различни инициативи, насочени към разработването на международна рамка за електронни обществени поръчки. Въпреки че преговорите все още текат, в текста на преразгледаното Споразумението за обществените поръчки (СОП) са включени разпоредби относно електронните обществени поръчки, а Комисията работи с Комисията на ООН по международно търговско право (UNCITRAL) за въвеждането на измененията, свързани с електронните обществени поръчки. Въпреки че към днешна дата постигнатият напредък е ограничен, Комисията е поела ангажимент да продължи да работи за приемането на електронните обществени поръчки и да насърчава решения на европейско равнище.

8. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Електронните обществени поръчки вече не са мечта, а все по-често реалност в много региони и държави-членки. Там, където се използват, очакваните ползи от тях вече са налице. Тези системи демонстрираха капацитета си за ускоряване на процедурата за обществени поръчки и за овладяване на публичните разходи в контекста на настоящата криза.

Използването на електронните обществени поръчки значително изостава обаче от набелязаните в Декларацията от Манчестър очаквания. Вместо очакваните 50 % от обществените поръчки да се провеждат по електронен път, с изключение на Португалия, според изчисленията на Комисията електронните обществени поръчки възлизат на не повече от 5 % от общите разходи за поръчки, дори и в държавите, които бяха сред първите държави-членки въввели електронни обществени поръчки. Необходимо е лидерство на всички равнища на държавно управление, включително и на равнището на ЕС, за да се запази и ускори преминаването към електронни обществени поръчки. Ако възлагащите органи могат да избират, те биха предпочели изпитани и доверени практики (при които информацията се предава на хартиен носител) пред инвестициите в нови обещаващи варианти.

В настоящата Зелена книга са представени някои нови идеи как да се противодейства на някои възлагащи органи и икономически оператори, които в момента забавят преминаването към електронни обществени поръчки.

В нея се предлагат и редица начини как да се гарантира, че въвеждането на електронни обществени поръчки няма да доведе до нови технически и административни пречки за трансграничното участие в процедурите за възлагане на обществени поръчки. Държавите-членки, регионите и секторите се възползват с различна скорост от предлаганите от електронните обществени поръчки ползи. Трябва да бъдем сигурни, че това неравномерно усвояване няма да доведе до ненужни и непосилно големи пречки за трансграничното възлагане на обществени поръчки. За тази цел трябва да се изяснят задълженията на организаторите на електронни процедури за обществени поръчки, за да се избегне налагането на условия, които биха създали ненужни и непосилно големи пречки за трансграничното участие. В книгата се предвиждат и редица мерки за оборудване на възлагащите органи и икономическите оператори с необходимата технология, за да могат да си взаимодействат ефективно в контекста на електронните поръчки.

Комисията набелязва редица въпроси, свързани с оценката на електронните обществени поръчки в Европа и със своите предложения за възможни начини за преодоляване на основните предизвикателства за разпространението и използването на електронните обществени поръчки в рамките на единния пазар. Комисията приканва всички заинтересовани страни да отговорят на тези въпроси. Крайният срок за получаване на отговорите е 31.1.2011 г. (електронна поща: markt-consult-eproc@ec.europa.eu).

Службите на Комисията ще прегледат всички отговори и ще публикуват кратък преглед на мненията през 2011 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ I: Разпоредби, свързани с електронните обществени поръчки, въведени с директивите относно обществените поръчки (Директива 2004/17/ЕО¹³ и Директива 2004/18/ЕО¹⁴)

Предмет	Позоваване	Описание
Електронни средства за комуникация	Член 1, параграфи 12 и 13 от Директива 2004/18/ЕО и член 1, параграфи 11 и 12 от Директива 2004/17/ЕО	Пояснява се, че комуникацията в писмена форма включва електронни средства, т.е. „използването на електронно оборудване за обработката (включително цифрово компресиране) и съхранението на данни, което осъществява предаване, съобщаване и получаване по кабел, радиовълни, оптични средства или по всякакви други електромагнитни начини.“
Електронни подписи	Член 42, параграф 5, буква б) от Директива 2004/18/ЕО и член 48, параграф 5, буква б) от Директива 2004/17/ЕО	Държавите-членки могат да изискват електронните оферти да бъдат придружавани от електронен подпис в съответствие с член 5, параграф 1 от Директива 1999/93/ЕО (усъвършенствани електронни подписи, които се основават на квалифицирано удостоверение).
Динамична система за покупки (ДСП)	Член 1, параграф 6 от Директива 2004/18/ЕО и член 1, параграф 5 от Директива 2004/17/ЕО	ДСП се определя като напълно електронен процес за извършване на обичайно разпространените покупки. Този процес е ограничен по времетраене и открит за срока на своята валидност за всеки икономически оператор, който отговаря на критериите за подбор и е представил индикативна оферта.
Електронни търгове	Член 1, параграф 7 от Директива 2004/18/ЕО и член 1, параграф 6 от Директива 2004/17/ЕО	Електронните търгове се определят като „повтарящ се процес, който включва електронно устройство за представяне на нови, по-ниски, цени и/или нови стойности за някои позиции от офертите“, след оценката на офертите, което се отразява на тяхното класиране.

¹³ 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, вж. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0017:EN:NOT>.

¹⁴ 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, вж. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0018:EN:NOT>.

Предмет	Позоваване	Описание
Електронни каталози	Съображение 12 от Директива 2004/18/ЕО и съображение 20 от Директива 2004/17/ЕО	Електронните каталози се определят като инструмент за улесняване на възлагането на обществени поръчки, по-специално като начин за участие в поръчки, които се основават на рамково споразумение, или когато се използва динамична система за покупка.
Електронни обявления	Член 36, параграфи 2, 3 и 6 от Директива 2004/18/ЕО и член 44, параграфи 2 и 3 от Директива 2004/17/ЕО	Обявленията се публикуват съгласно стандартния формат, но не е необходимо да се изпращат по електронен път. Когато се прибегва обаче до ускорена процедура, обявленията трябва да се изпращат по факс или по електронен път. Електронните обявления ускоряват процеса на публикуване и дават възможност за публикуване на обявления с по-дълъг текст.
Профил на купувача	Точка 2, буква б) от приложение VIII към Директива 2004/18/ЕО и точка 2, буква б) от приложение XX към Директива 2004/17/ЕО	Профилът на купувача включва съвкупност от данни за извършваните от възлагащия орган дейности по обществената поръчка, като например предварителни обявления и полезна обща информация (напр. данни за връзка).
Електронен достъп до документи	Член 38, параграф 6 от Директива 2004/18/ЕО и член 45, параграф 6 от Директива 2004/17/ЕО	Сроковете за получаване на оферти могат да бъдат съкратени с пет дни, когато възлагащият орган предложи неограничен и пълен пряк достъп по електронен път до документацията за участие в процедурата и всички допълнителни документи. В текста на обявлението се посочва интернет адреса, на който може да бъде намерена документацията.

ПРИЛОЖЕНИЕ II: Статус на прилагане на Плана за действие

Цел I: Осигуряване на добре функциониращ вътрешен пазар в областта на електронните обществени поръчки	
<i>Правилно и своевременно прилагане на правната рамка</i>	
Комисията публикува документ за тълкуване на новите правила относно електронните обществени поръчки	Изпълнено
Комисията предоставя електронни образователни платформи, които дават възможност на възлагащите органи и икономическите оператори да се запознаят с новите разпоредби и инструменти в областта на електронните обществени поръчки	Изпълнено
Комисията осигурява адекватна подкрепа на държавите-членки за транспонирането на новите законодателни разпоредби	Изпълнено
<i>Допълване на правната рамка с подходящите основни инструменти</i>	
Комисията приема нови стандартни формуляри за обявленията за обществени поръчки, като взема предвид новите процедури и използването на електронни средства за комуникация	Изпълнено
Комисията представя предложения за преразглеждане на Общоприетата терминология за обществените поръчки (CPV)	Изпълнено
Комисията представя проект на изцяло електронна система за събиране и публикуване на обявления за обществени поръчки на електронния ежедневник за обществени поръчки TED (Tenders Electronic Daily)	Изпълнено
Държавите-членки въвеждат изцяло електронни системи на национално равнище, както и подходящи инструменти за автоматизирано събиране и публикуване на TED	В процес на изпълнение
<i>Отстраняване/предотвратяване на пречките за провеждането на процедурите за възлагане на обществени поръчки по електронен път</i>	
Държавите-членки и Комисията тестват, усъвършенстват и валидират резултатите от общите функционални изисквания на програмата за обмен на данни между администрациите (IDA) за системите за електронни обществени поръчки	Изпълнено
Държавите-членки проверяват дали всички действащи схеми за електронни обществени поръчки са приведени в съответствие с изискванията на директивите	В процес на изпълнение
Държавите-членки въвеждат национални схеми за акредитация, за да проверяват дали системите за електронно представяне на оферти са в съответствие с правната рамка	В процес на изпълнение
Държавите-членки и Комисията възнамеряват да извършат проучване на възможностите за въвеждане на европейска схема за проверка на съответствието	Изпълнено

Комисията предложи действия по Програмата за интероперативно предоставяне по електронен път на административни услуги на публичните администрации, бизнеса и гражданите (IDABC) с оглед подпомагане на държавите-членки да координират въвеждането на усъвършенствани квалифицирани подписи, за да разрешат проблемите, свързани с оперативната съвместимост (2005—2009 г.)	Изпълнено
Държавите-членки прилагат, ако се изисква от националното законодателство, оперативно съвместими квалифицирани електронни подписи	В процес на изпълнение
<i>Установяване и прогресивно отстраняване на проблеми, свързани с оперативната съвместимост</i>	
Европейският център за стандартизация (CEN)/Семинар на тема системи за стандартизация на информационното общество (ISSS) извършва анализ на пропуските по отношение на нуждата от оперативна съвместимост за ефективното възлагане на електронни обществени поръчки	Изпълнено
Комисията предлага дейностите в областта на електронните обществени поръчки по програмата IDABC да продължат с оглед обмен на информация и разискване на проблемите, свързани с оперативната съвместимост, и с наблюдението на постигнатите резултати в държавите-членки	Изпълнено (работата в рамките на програмата IDABC/ISA е в процес на изпълнение)
Комисията и държавите-членки насърчават дейности, свързани със стандартизацията на европейско равнище, като в същото време поддържат контакт с международните органи за стандартизация	В процес на изпълнение
Цел II: Постигане на по-голяма ефективност при възлагането на обществени поръчки, подобряване на управлението и на конкурентоспособността	
<i>Постигане на по-голяма ефективност при възлагането на обществени поръчки и подобряване на управлението</i>	
Държавите-членки изготвят национални планове за въвеждането на електронни обществени поръчки, като определят измерими цели за изпълнение и вземат предвид специфичните национални потребности	Отчасти изпълнено
Държавите-членки насърчават изготвянето на подобни планове от страна на отделните национални купувачи и координират и наблюдават тяхното изпълнение	Отчасти изпълнено
Комисията продължава да следи извършваната от CEN/ISSS дейност във връзка с електронното фактуриране и предлага продължение на предприетите през 2003—2004 г. в рамките на IDABC XML дейности в областта на електронното фактуриране и електронните поръчки	В процес на изпълнение
Държавите-членки създават ефективни електронни системи за събирането и обработката на статистически данни във връзка с обществените поръчки	Отчасти изпълнено
<i>Подобряване на конкурентоспособността на пазарите за обществени поръчки в рамките на ЕС</i>	

Комисията обмисля, в рамките на програмата IDABC, въвеждането на услуги за електронно предоставяне на сертификати и други административни документи във връзка с процедурата за възлагане на обществени поръчки	Изпълнено
Държавите-членки и Комисията постигат съгласие относно общ набор от често изисквани електронни сертификати, които се използват в процедурата за възлагане на електронни обществени поръчки	В процес на изпълнение
Комисията предлага да предприеме, в рамките на програмата IDABC, проучване относно електронните каталози (в контекста на динамичните системи за покупки и електронните рамкови споразумения) въз основа на извършената от CEN/ISSS работа	Изпълнено
Мрежата за обществени поръчки организира извършването на сравнителна оценка на стандартите за прозрачност, одит и проследяемост на системите за електронни обществени поръчки	Отложено
Мрежата за обществени поръчки организира семинари за насърчаване на обмена на информация във връзка със стандартизацията на документацията за участие в процедурата за възлагане на обществени поръчки	Отложено
Държавите-членки предприемат и подкрепят специални кампании за повишаване на осведомеността и обучения за МСП на национално и регионално равнище	В процес на изпълнение
Цел III: Усилия за изграждане на международна рамка за електронни обществени поръчки	
Комисията продължава да води преговори за преразглеждането на Междуправителственото споразумение за обществените поръчки (GPA)	В процес на изпълнение
Комисията възнамерява да предприеме инициативи в рамките на GPA с цел да наложи използването на единна обща номенклатура за класифицирането на стоки и услуги, които са обект на обществени поръчки	В процес на изпълнение
Комисията насърчава дейностите на международните органи и форуми за стандартизация, като в същото време поддържа контакт с тях, за да избегне появата на пречки, свързани с оперативната съвместимост на международно равнище	В процес на изпълнение
Комисията си сътрудничи с мрежата „Многостранни банки за развитие“ с цел да координира техническата помощ за трети страни, предназначена за реорганизация и компютризиране на техните системи за възлагане на обществени поръчки	В процес на изпълнение
Комисията проучва необходимостта от промени, както и възможностите за практическо прилагане на електронните обществени поръчки в контекста на инструментите на ЕС за външно подпомагане	В процес на изпълнение