



Munich Personal RePEc Archive

**The national platform for electronic
awarding – a step in the process of
harmonization with the european
requirements**

Dimitrova, Diana

2018

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/91441/>
MPRA Paper No. 91441, posted 19 Jan 2019 20:36 UTC

НАЦИОНАЛНАТА ПЛАТФОРМА ЗА ЕЛЕКТРОННО ВЪЗЛАГАНЕ – СТЪПКА В ПРОЦЕСА НА ХАРМОНИЗАЦИЯ С ЕВРОПЕЙСКИТЕ ИЗИСКВАНИЯ

*Гл. ас. д-р Диана Димитрова
Икономически университет – Варна*

THE NATIONAL PLATFORM FOR ELECTRONIC AWARDING – A STEP IN THE PROCESS OF HARMONIZATION WITH THE EUROPEAN REQUIREMENTS

*Chief Assist. Prof. Diana Dimitrova, PhD
University of Economics – Varna*

Резюме

В докладът се разглежда националната платформа за електронно възлагане като стъпка в процеса на хармонизация на българското законодателство с европейските изисквания относно възлагане на обществени поръчки. На база на извършеният анализ се правят изводи и обобщения.

Ключови думи: национална платформа за електронно възлагане; обществени поръчки; хармонизация.

Abstract

The report examines the national platform for electronic award as a step in the process of harmonization of the Bulgarian legislation with the European requirements. On base of the analysis the author makes conclusions and summaries

Key words: national platform for electronic award; public procurements; harmonization.

Въведение

Обществените поръчки са инструмент за управление на публичните средства и гарантират законосъобразното и ефективното им разходване. Това обуславя необходимостта от въвеждане на ре-

гулация и контрол, съответно създаване на нормативна уредба в тази сфера. Важен момент, оказващ ключово значение в процеса на развитие на нормативната уредба на обществените поръчки е приемането на България в Европейския съюз (ЕС). Включването на националният български пазар в интегрирания вътрешен пазар на Европейската общност свързва страната ни с изискванията за транспониране на европейските норми в областта на обществените поръчки. На европейско ниво е осъзната важната роля на обществените поръчки, съответно необходимостта от координиране в по-тясна връзка на политиките на страните членки на ЕС и в частност в сферата на обществените поръчки, които играят ключова роля в стратегията „Европа 2020“ като един от пазарните инструменти, които трябва да се използват за постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. С приемането на новите Директиви в тази област - Директиви 2014/24/ЕС¹ и 2014/25/ЕС² правилата за възлагане на обществени поръчки бяха преработени и актуализирани с цел повишаване ефективността на публичните разходи, улесняване по-специално участието на малките и средните предприятия в обществените поръчки и даване възможност на възложителите да използват по-добре обществените поръчки в подкрепа на общи цели от обществен характер. Това доведе до модернизацията в правната рамка и приемането на нов ЗОП през 2016 г. и свързани с материята източници за сближаване с европейските изисквания. Изцяло нов момент в Директивите е изискването за задължително въвеждане на възможността за подаване на електронна оферта, въвеждане на из-

¹ Директива 2014/24/ЕС на Европейския Парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО Официален вестник на Европейския съюз L 94/65 28.3.2014 г.

² Директива 2014/25/ЕС на Европейския Парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО Официален вестник на Европейския съюз L 94/65 28.3.2014 г.

цяло електронна комуникация в процеса на възлагане и онлайн инструменти за възлагане на обществени поръчки като националният законодател е предвидил и въвеждането на електронна платформа за възлагане на обществени поръчки. Процесите на дигитализация, като следствие от бързото развитие на технологиите, следва да бъдат адекватно регулирани от правните норми, но често възникват проблеми както със своевременно приемане на нормативна регулация така и с приложението ѝ. Това предизвиква и интереса на автора към разглежданата проблематика.

Цел на доклада е да се изследва проблематиката, свързана с въвеждането на единната национална електронна веб-базирана платформа за възлагане на обществени поръчки като стъпка в хармонизацията с европейските изисквания. На база на анализа се правят изводи и обобщения, както и препоръки с оглед адекватността на националната регулация в процеса на хармонизация с европейското законодателство.

В изпълнението на тази цел авторът си поставя **следните задачи**:

1. Да се изследва транспонирането на европейските норми относно въвеждането на електронна комуникация и възможност за електронно подаване на необходимите документи в националното законодателство

2. Да се направят изводи и обобщения с практическа насоченост

Настоящата работа е продължение на научно-изследователските интереси и публикации на автора самостоятелно и в съавторство (Димитрова, 2016) (Димитрова, Транспониране на европейските норми в сферата на обществените поръчки в българското законодателство, 2017) (Андреева & Димитрова, 2017) (Димитрова, Отражение на членството на България в ЕС върху развитието на българското законодателство в областта на обществените поръчки, 2017) (Andreeva, Dimitrova, & Dimitrova, 2018) (Андреева, Димитрова, & Димитрова, Специфика в правния режим на обществените по-

ръчки, провеждани от висшите училища в България, 2018).

Предвид ограниченият обем на доклада изследването поставя само някои акценти на проблематиката като в следващи авторски разработки ще бъде направен детайлен анализ на актуалните разпоребди. Докладът е съобразен със законодателството към месец април 2018 г.

Изложение

Съгласно изискванията на Директивите електронните средства за информация и комуникация в процедурите за възлагане на обществена поръчка следва да бъдат превърнати в стандартните средства за комуникация и обмен на информация, тъй като освен че могат значително да опростят публикуването на поръчките и да увеличат възможностите на икономическите оператори да участват в процедурите в рамките на вътрешния пазар, те ще доведат и до увеличаване ефективността и прозрачността на процесите за възлагането им. В тази връзка в чл. 22 от Директива 2014/24 ЕС и чл. 40 от Директива 2014/24 ЕС е предвидено задължението на държавите членки да гарантират, че всички съобщения и всеки обмен на информация и по-специално при електронното подаване, се предават и извършват с електронни средства за комуникация. За да се гарантират принципите, залегнали в Директивите, инструментите и устройствата, използвани за осъществяване на този вид комуникация, както и техните технически характеристики, следва да бъдат недискриминационни, широкодостъпни и оперативно съвместими с продукти за широка употреба, съответно да не ограничават достъпа на икономически оператори, най-вече на хората с увреждания до процедурите за възлагане на обществени поръчки. Изключения са допустими само в предвидените в разпоредбите хипотези, а именно когато поради специализирания характер на обществената поръчка следва да се ползват специфични инструменти, устройства или формати на файлове, които не са общодостъпни; приложенията и

форматите подходящи за офертата не могат да бъдат обработвани от други свободно достъпни или общодостъпни приложения; използването на електронни средства за комуникация би изисквало специално офис оборудване, с което по принцип възлагащите органи не разполагат или се изисква представяне на мостри или макети, които не могат да бъдат предадени с електронни средства. В тези случаи може да се използва пощенска или друга подходяща куриерска услуга.

Друг момент от електронизацията е въвеждането на Единен европейски документ за обществени поръчки (ЕЕДОП) съгласно чл. 59 от Директивата, състоящ се от актуализирани лични декларации, че съответните основания за изключване са неприложими или че критерий за подбор е изпълнен, предоставя се информация, изисквана от възложителя, както и изявление, че тези документи могат да бъдат представени при поискване. Въпросният документ се изготвя въз основата на стандартен образец, приложим за всички държави членки, който следва да намали административните затруднения и да опрости значително процеса при подаване на документи както за възложителите така и за икономическите оператори. Възложителите могат да поискат представяне на придружаващите документи с ограничението, че икономическите оператори не следва да ги представят ако съществува възможност за получаването им чрез пряк и безплатен достъп до национална база данни във всяка държава членка или възложителят вече разполага с тях (при рамкови споразумения). Държавите членки са задължени да гарантират, че въпросните бази данни могат да се ползват и от възложители от други държави членки. Разпоредбите целят улесняването не само достъпа на малките и средни предприятия до обществените поръчки, но и дават по-добра възможност за трансграничните обществени поръчки, тъй като всички икономически оператори следва да попълват стандартния образец. По този начин следва да се даде възможност за възлагане на обществени поръчки на икономически оператори от различни държави членки в рамките на общностния пазар.

Съгласно т. 52 от Директивата следва изпращането на обявлението по електронен път, представянето на документацията за обществената поръчка в електронен вид и преминаването изцяло към електронни съобщения (след преходен период от 30 месеца) да станат задължителни. Това означава, че комуникацията ще бъде извършвана с електронни средства на всички етапи от процедурата, включително при подаването на заявленията за участие, и поспециално подаването на офертите (електронно подаване). Съответно държавите членки както и възлагащите органи могат при желание да предвидят допълнителни правила в това отношение. От друга страна в Директивата изрично се посочва, че задължителното използване на електронни средства за комуникация не задължава възложителите да обработват офертите по електронен път, нито налага електронно оценяване или автоматична обработка, както и не следва да обхваща процеса по възлагане след сключване на договора или пък вътрешната комуникация в рамките на възлагащия орган.

При сравнителният анализ се установява, че при приемане на новия Закон за обществените поръчки³ (ЗОП) българският законодател е възприел почти дословно разпоредбите на Директивите по отношение на ЕЕДОП. Съгласно чл. 67 ал. 4 ЕЕДОП се предоставя задължително в електронен вид от 1.4.2018 г., като в периода до тази дата е възможно и подаването на хартия, а от 1.6.2018 г. възложителите нямат право да изискват документи, достъпни пряко и безплатно в базите данни на държавите членки. Тук националният законодател не се е възползвал от максималният допустим срок – 18.10.2018 г. съгласно чл. 90 на Директивата. Предимства на ЕЕДОП са, че значително намалява административната тежест, улеснява участието и в трансгранични процедури, може да се ползва

³ ЗАКОН за обществените поръчки, Обн., ДВ, бр. 13 от 16.02.2016 г., в сила от 15.04.2016 г., доп., бр. 34 от 3.05.2016 г.,изм. и доп., бр. 49 от 12.06.2018 г.

многократно ако данните не са се променили и обикновено документите следва да се представят само от спечелилият участник⁴. ЕЕДОП е достъпен от платформата на АОП или Европейската комисия, като следва да бъде подписан с електронен подпис и предоставен на електронен носител – диск. Доколкото попълването и предоставянето на ЕЕДОП е свързано с набавянето от страна на участниците на програма за електронен подпис и предоставянето на файла на електронен носител, то по отношение на документи, до които има пряк и безплатен достъп и не следва да се изискват от възложителя възникват някои проблеми. НАП предоставя безпроблемно информация за задължения от началото на 2018 г., но например местните бюра „Съдимост“ понякога се затрудняват с издаването на електронно свидетелство за съдимост. Проблематично е и изискването на ЕГН, необходимо за свидетелството, предвид разпоредбите на влезлия в сила Европейски регламент относно личните данни⁵ съгласно който субектът следва да даде съгласие за обработката на лични данни, съответно по всяко време може да оттегли това съгласие.

Същото заключение за почти дословно възприемане на разпоредбите може да се направи и по отношение на разпоредбите за електронните средства за комуникация в чл. 39 ЗОП като не е изцяло спазена последователността на изложението им. Срокът за влизане в сила на тези разпоредби остава в сила от 01.01.2017 г. за централните органи за покупки, но за останалите възложители беше

⁴ В този смисъл и <http://zopplus.com/2017/11/06/e-esp-d-at-your-disposal-today/>.

⁵ Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните), обнародван в Официален вестник на Европейския съюз на 4 май 2016 г.

променен от първоначалния⁶ – 01.07.2017 г. съответно на 18.10.2018 г – крайният срок предвиден в чл. 90 ал. 2 на Директивата. Това изменение се наложи, поради забавянето на въвеждане на единна национална електронна уеб-базирана платформа. Националният законодател е предвидил в чл. 40 ЗОП въвеждането на единна национална електронна уеб-базирана платформа, която да бъде използвана от възложителите на обществени поръчки, възползвайки се от правото на държавите членки, както и възлагащите органи да предвидят допълнителни правила към предвидените в директивата разпоредби. Целта на въвеждането ѝ съгласно мотивите към закона е провеждането в пълна степен на принципите на публичност и прозрачност както и намаляване на административната тежест⁷. Платформата следва да се използва при възлагане на обществени поръчки чрез динамична система за покупки, рамково споразумение и квалификационна система съгласно чл. 40 ал. 2 ЗОП. Тази платформа следва да осигурява възможност за публикуване и получаване и обмен на документация от възложителите и участниците – решения и обявления, изпращане на покани, подаване на заявления и оферти, както и на по-късен етап от 01.01. 2020 г. преминаване към изцяло електронно възлагане - оценяване на оферти, сключване на договори, фактуриране и разплащане. Разпоредбата е формулирана императивно „възложителите използват ...” или не им се предоставя възможността да използват тази платформа, а следва да я използват при възлагане на изброените видове обществени поръчки. Както беше посочено и по-горе съгласно Директивите задължението за използване на електронни средства за комуникация не следва да задължава възлагащите органи да използват такива при вътрешна комуникация в техните рамки, да обработват оферти по електронен път, електронно да ги оценяват или пък автоматично да ги обработ-

⁶ Изменение и допълнение на Закон за обществените поръчки обн ДВ бр. 63 от 4.08.2017 г.

⁷ http://www.aop.bg/fckedit2/user/File/bg/agency/opdu_20170619.pdf,
<http://www.minfin.bg/bg/news/9575>

ват, както и не следва да бъдат обхващани елементи при процеса за възлагане на обществена поръчка след съответното сключване на договор. Българският законодател е въвел по-рестриктивни мерки при транспонирането на разпоредбите на Директивите, съобразено с нуждите на националното законодателство и пазар. За избягване на корупционни практики, злоупотреби и манипулации при провеждането на процедури и възлагането на обществени поръчки е предвидено изцяло автоматизиране на процеса. И при тази разпоредба срокът за влизане в сила беше променен от първоначално предвиденият по отношение на чл. 40, ал. 3 т. 1-4 и 10 ЗОП – 01.07.2017 г. съответно на 18.10.2018 г. поради закъснението с въвеждането ѝ. Пак по същата причина не може да бъде приета и наредбата съгласно чл. 40 ал. 4 за условията и редът за използване на платформата⁸.

Доколко тези разпоредби са удачни ще покаже тяхното приложение, което по отношение на единна национална електронна уеб-базирана платформа в момента е отложено. Видно от променените срокове за влизане в сила проблеми възникват още със забавянето на процедурата за възлагане на обществена поръчка за изграждане на платформата, съответно множество такива се очаква да се появят и при началото на функционирането ѝ.

Заклучение

В заключение след извършеният сравнително правен анализ както и анализ на актуалното национално законодателство могат да бъдат направени някои изводи и обобщения. От една страна се установява, че разпоредбите на Директивите относно въвеждането на електронни средства на комуникация са изцяло и почти дословно транспонирани в ЗОП, нещо повече националният законодател е предвидил и в допълнение въвеждането на единна национална електронна уеб-базирана платформа. Въвеждането на такива платформи,

⁸ <http://www.economy.bg/economy/view/28609/Законосъобразни-ли-са-обществените-поръчки-обявени-след-1-юли>.

позволяващи изцяло електронно възлагане, се препоръчва за държавите членки за постигане на публичност и прозрачност и избягване на корупционните практики, тъй като ще могат да се проследяват действията на възложителите при всеки етап от процедурата по възлагане на обществена поръчка. Разпоредбите на закона са изцяло съобразени с европейските изисквания или по отношение на създаване на законовата база стъпката в процеса на хармонизация е извършена. По отношение на ЕЕДОП тези разпоредби се прилагат, като някои проблеми бяха набелязани по-горе. При разпоредбите относно въвеждането на единна национална електронна уеббазирана платформа обаче възникват по-сериозни проблеми. Видно от променените срокове необходимите електронни средства, софтуер и хардуер не могат да бъдат осигурени своевременно, за да могат разпоредбите да бъдат прилагани. Това от своя страна води до невъзможност за приемане на подзаконовия акт съгласно чл. 40 ал. 4 – наредбата за условията и редът за използване на платформата, тъй като тя може да бъде създадена след изграждането ѝ. Приемането на нормативните разпоредби не е достатъчно, следва да бъде съобразена и практическата проблематика по приложението им като своевременно доставяне и инсталиране на оборудване, създаване на необходимите електронни средства, софтуер и хардуер за функциониране, своевременно приемане на подзаконовите актове по приложението. Следва да се дават и повече възможности на възложителите да участват както в процеса на създаването на нормативните разпоредби така и при предложенията за изменението им, тъй като в тяхната практика могат да се набележат проблематичните моменти при приложението. Предвид бързите темпове на промяна на уредбата следва да се издават повече методически указания от АОП, както и да се провеждат обучения не само за възложители, но и за държавни агенции и структури, които обслужват дейността им като например НАП и бюро „Съдимост“, тъй като в някои случаи се оказва, че са неподготвени за новите законови изисквания.

Използвана литература

1. Andreeva, A., Dimitrova, D., & Dimitrova, D. (2018). Specifics in the Legal Regime of the Public Procurements Conducted by the Higher Schools in Bulgaria. *Izvestiya* (1), pp. 59 - 73.
2. Андреева, А., & Димитрова, Д. (2017). Контрол за спазване на реда при провеждане на обществени поръчки в Р България. *Известия на Съюза на учените - Варна. Серия Хуманитарни науки* (1), 14-19.
3. (Andreeva, A., & Dimitrova, D. (2017). Kontrol za spazvane na reda pri provezhdane na obshtestveni porachki v R Balgariya. *Izvestiya na Sayuza na uchenite - Varna. Seriya Humanitarni nauki* (1), 14-19.)
4. Андреева, А., Димитрова, Д., & Димитрова, Д. (2018). Специфика в правния режим на обществените поръчки, провеждани от висшите училища в България. *Известия* (1), стр. 58 - 73.
5. (Andreeva, A., Dimitrova, D., & Dimitrova, D. (2018). Spetsifika v pravniya rezhim na obshtestvenite porachki, provezhdani ot visshite uchilishta v Balgariya. *Izvestiya* (1), str. 58 - 73.)
6. Димитрова, Д. (2016). Новият закон за обществените поръчки - проблематика и хармонизация с европейското законодателство. Върховенството на закона - предпоставка за развитие на бизнеса и за икономически растеж (стр. 389-395). София: УНСС.
7. (Dimitrova, D. (2016). Noviyat zakon za obshtestvenite porachki - problematika i harmonizatsiya s evropeyskoto zakonodatelstvo. *Varhovenstvoto na zakona - predpostavka za razvitie na biznesa i za ikonomicheski rastezh* (str. 389-395). Sofiya: UNSS.)
8. Димитрова, Д. (2017). Отражение на членството на България в ЕС върху развитието на българското законодателство в областта на обществените поръчки. *Научни трудове на Института за държавата и правото* (т. XVI), стр. 176 - 190.
9. (Dimitrova, D. (2017). Otrazhenie na chlenstvoto na Balgariya v ES varhu razvitieto na balgarskoto zakonodatelstvo v oblastta na

obshtestvenite porachki. Nauchni trudove na Institutata za darzhavata i pravoto (t. XVI), str. 176 - 190.)

10. Димитрова, Д. (2017). Транспониране на европейските норми в сферата на обществените поръчки в българското законодателство. VIII международна научна конференция „Икономиката в променящия се свят – национални, регионални и глобални измерения (ИПС-2017), т.2 (стр. 117-122). Варна: Наука и икономика.
11. (Dimitrova, D. (2017). Transponirane na evropeyskite normi v sferata na obshtestvenite porachki v balgarskoto zakonodatelstvo. VIII mezhdunarodna nauchna konferentsiya „Ikonmikata v promenyashtiya se svyat – natsionalni, regionalni i globalni izmereniya (IPS-2017), t.2 (str. 117-122). Varna: Nauka i ikonomika.)

За контакти: гл. ас. д-р Диана Димитрова
Икономически университет – Варна
dianadim@ue-varna.bg