

Формуляр за частична предварителна оценка на въздействието*
(Приложете към формуляра допълнителна информация/документи)

Институция: Агенция по обществени поръчки	Нормативен акт: Постановление за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за обществените поръчки
За включване в оперативната програма на Министерския съвет за периода: Първо полугодие на 2020 г.	Дата: 06.02.2020 г.
Контакт за въпроси: Галя Манасиева – директор на дирекция „Законодателство и методология“, Агенция по обществени поръчки Христина Денева-Кирчева – началник на отдел „Правна уредба и методология“, дирекция „Законодателство и методология“, Агенция по обществени поръчки	Телефон: 02 9859 7120 02 9859 7121

1. Дефиниране на проблема:

1.1. Кратко опишете проблема и причините за неговото възникване. Посочете аргументите, които обосновават нормативната промяна.

Непълнота и липса на съответствие на уредбата на процеса по електронно възлагане на обществени поръчки, регламентирана в Правилника за прилагане на Закона за обществените поръчки с последните изменения в Закона за обществените поръчки (Обн., ДВ, бр. 102 от 31.12.2019 г., в сила от 1 януари 2020 г.), изразяващи се в следното: липса на детайлни правила за всички етапи и стъпки на процеса по възлагане на обществени поръчки, непълна уредба на правилата за прилагане на платформата при: подготовка и публикуване на документи, свързани с възлагането на поръчки чрез нея; подготовка и подаване на заявления за участие, оферти и конкурсни проекти; работата на комисията и на журито по разглеждане, оценяване и класиране на оферти и проекти; сключване на рамкови споразумения и договори за обществени поръчки, както и относно действията на възложителите при непланирано прекъсване на функционирането на платформата; разграничение на правилата за подаване на оферти, проекти или части от тях на хартия, когато в предвидените в закона случаи електронните средства за обмен на информация са неприложими.

1.2. Опишете какви са проблемите в прилагането на съществуващото законодателство или възникналите обстоятелства, които налагат приемането на ново законодателство. Посочете възможно ли е проблемът да се реши в рамките на съществуващото законодателство чрез промяна в организацията на работа и/или чрез въвеждане на нови технологични възможности (например съвместни инспекции между няколко органа и др.).

Приемането на предложения проект на нормативен акт произтича от необходимостта от осигуряване на съответствие на подзаконовата нормативна уредба с приетите изменения и допълнения в ЗОП във връзка с поэтапното въвеждане и прилагане на Централизирана електронна платформа за възлагане на обществени поръчки.

Законът за обществените поръчки предвижда поэтапно въвеждане на електронно

възлагане на обществени поръчки от 1 ноември 2019 г., което се реализира чрез централизирана електронна система. С Постановление № 332 от 13 декември 2019 г. на Министерския съвет е приет график за изпълнение на задължението на възложителите за използване на платформата. Графикът включва два етапа, като началният момент е 1 януари 2020 г. В тази връзка, и предвид необходимостта от отразяване на спецификите на електронното възлагане и поэтапното въвеждане и прилагане на платформата и всички нейни функционалности, са приети промени в ЗОП, в сила от тази дата. С тях са регламентирани принципните правила, приложими при нейното използване.

Съгласно § 60 от Преходните и заключителните разпоредби на изменителния закон в тримесечен срок подзаконовата нормативна уредба следва да се приведе в съответствие.

Доколкото конкретните изисквания и разпоредби относно възлагателния процес са регламентирани в ППЗОП, е необходимо те да се променят, като се съобразят с функционалностите на платформата.

Разпоредбите на правилника, действащи понастоящем уреждат основно правилата, валидни при подаване на заявления за участие, оферти и конкурсни проекти на хартия. Липсват обаче норми относно работата на комисията и на журито при отваряне, разглеждане, оценяване и класиране на оферти и проекти, подадени чрез електронната платформа. Непълната уредба на електронното възлагане създава неяснота и се отразява негативно на всички лица, които участват в процеса или са свързани с възлагането на поръчки в страната. Лицата, които пряко понасят негативните ефекти са всички възложители. Техният брой понастоящем е приблизително 6 000, като по-голямата част от тях ще започнат да прилагат платформата от 1 април 2020 г. Потърпевши са и стопанските субекти, които са заинтересовани и участват в поръчките. Според данните, поддържани на Портала за обществени поръчки, техният брой е около 30 000. Липсата на детайлни правила ще създаде правна несигурност и е предпоставка за допускане на грешки и нарушения, и съответно - налагане на санкции от контролните органи.

Констатира и се несъответствие на разпоредбите на правилника с последните промени в ЗОП, в сила от 1 януари 2020 г. по отношение на документите, които се публикуват в Регистъра на обществените поръчки и на профила на купувача. Съгласно измененията в регистъра се публикуват решенията, обявленията, документациите, протоколите и докладите от работата на комисиите и журито, рамковите споразумения, договорите, както и всички изменения в тях. В тази част правилникът следва да се приведе в съответствие със закона, като същевременно в него се определят сроковете, в които възложителите са задължени да публикуват съответните документи.

Някои разпоредби на правилника следва да бъдат отменени, тъй като съответните въпроси вече са уредени в ЗОП. Такива са напр. нормите относно възлагането на поръчки в рамките на квалификационна система, съдържанието на регистъра и на профила на купувача, начина на изпращане на информация при прекратяване възлагането на поръчки в областта на отбраната и сигурността и др. Липсата на ясни правила и единна и непротиворечива правна рамка създава предпоставки за възникване на проблеми и затруднения в практиката по прилагане.

Предвид изложеното, в ППЗОП следва да се уредят по-детайлно въпросите от процедурно и техническо естество при прилагане на електронната платформа, като напр. публикуване и изпращане на документи и електронни съобщения чрез нея, подготовка и подаване на електронни заявления за участие, оферти и конкурсни проекти, работа на

комисията с електронни документи, оценяване и класиране на оферти и проекти, определяне на изпълнители на поръчките и др.

Очертаните въпроси не е възможно да се решат в рамките на съществуващото законодателство и могат да се реализират само чрез приемане на промени в Правилника за прилагане на Закона за обществените поръчки.

1.3. Посочете дали са извършени последващи оценки на нормативния акт, или анализи за изпълнението на политиката и какви са резултатите от тях?

Не са извършени последващи оценки на проекта на Постановление за изменение и допълнение на ППЗОП.

2. Цели:

Посочете целите, които си поставя нормативната промяна, по конкретен и измерим начин и график, ако е приложимо, за тяхното постигане. Съответстват ли целите на действащата стратегическа рамка?

Промените в Правилника за прилагане на Закона за обществените поръчки са насочени към постигане на следните групи цели:

От гледна точка на съответствие с общи стартегически документи в областта с промените се цели: установяване на единна и непротиворечива правна рамка чрез осигуряване на съответствие на правилника с последните промени в закона; създаване на подходяща нормативна рамка за прилагане на националната електронна платформа за възлагане на обществени поръчки; осигуряване на съответствие с относимото европейско законодателство в областта в частта за прилагане на електронни средства при обществените поръчки; създаване на условия за провеждане в максимална степен на принципите на публичност и прозрачност при разходването на публични средства с обществени поръчки.

Като конкретно измерими резултати се цели: поетапно преминаване към изцяло електронен възлагателен процес, съкращаване на времето за подготовка и провеждане на процедурите, редуциране на отделените времеви и човешки ресурси при възложителите и намаляване на административната тежест за стопанските субекти, както и минимизиране на риска от допускане на нарушение при неправилно използване на функционалности, представяни от платформата.

Графикът предвижда приемане на постановлението от Министерски съвет до средата на м. март 2020 г. и въвеждане на промените в сила от 1 април 2020 г.

3. Идентифициране на заинтересованите страни:

Посочете всички потенциални засегнати и заинтересовани страни, върху които предложението ще окаже пряко или косвено въздействие (бизнес в дадена област/всички предприемачи, неправителствени организации, граждани/техни представители, държавни органи, др.).

Пряко засегнати страни от приемането на промени в ППЗОП са възложителите на обществени поръчки, всички други субекти, които участват във възлагателния процес (участници, кандидати, изпълнители), както и органите в областта на обжалването на поръчки и контрола (КЗК, ВАС, СП, АОП, АДФИ, ИА „ОСЕС“, УО на ОП).

Приемането на проекта на постановление ще окаже пряко влияние върху дейността на всички възложители в страната, които към момента по данни от Регистъра на обществените поръчки са около 6 000. При използването на платформата те ще следва да извършват всички

действия във връзка с възлагането чрез нея.

Пряко заинтересовани от приемането на промени в ППЗОП са и стопанските субекти, както български, така и чуждестранни, които участват в поръчките. Всички лица, които използват платформата следва да се регистрират и да извършват необходимите действия чрез нея. Поради това те следва да имат предварителна яснота за правилата и изискванията към тях при работа с нея.

Косвено заинтересовани страни от приемането на акта ще са останалите органи с контролни функции, като напр. КЗК и ВАС, като промените биха могли да повлияят и върху дейността на други лица.

Актът ще окаже пряко въздействие върху дейността на АОП, доколкото се засягат нейни функции по управлението и поддържането на платформата. Тяхното изпълнение няма да изисква осигуряване на допълнителен финансов и административен ресурс.

4. Варианти на действие:

Идентифицирайте основните регулаторни и нерегулаторни възможни варианти на действие от страна на държавата, включително варианта "без действие".

Вариант за действие 0: „Без действие“.

Не се приема Постановление за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за обществените поръчки, в резултат на което:

- Липсва уредба по отношение на правилата за прилагане на платформата при: подготовка и публикуване на документи, свързани с възлагането на поръчки чрез нея; подготовка и подаване на заявления за участие, оферти и конкурсни проекти; работата на комисията и на журито по разглеждане, оценяване и класиране на оферти и проекти; сключване на рамкови споразумения и договори за обществени поръчки;
- Липсва разграничение на правилата за подаване на оферти, проекти или части от тях на хартия, когато в предвидените в закона случаи електронните средства за обмен на информация са неприложими;
- Налице е несъответствие между разпоредбите на ППЗОП и последните промени в ЗОП, в сила от 1 януари 2020 г.

В случай, че не се предприемат промени в правилника, се допуска като резултат неяснота относно етапите и правилата при възлагане на поръчки чрез платформата, както и неизпълнение на изискването за осигуряване на съответствие на подзаконовата нормативна уредба с промените в ЗОП.

Последици от прилагане на този вариант за заинтересованите страни:

Липсата на правила ще доведе до значителни затруднения за възложителите, тъй като създава предпоставки за допускане на пропуски и грешки в практиката и налагането на санкции. Това ще се отрази негативно и на стопанските субекти, които участват в поръчките, както и на работата на органите по обжалване и на тези за последващ контрол по прилагане на законодателството. Установяването на единна и непротиворечива практика при липса на нормативни правила ще отнеме продължителен период от време.

Предвид разгледаните негативни последици при този вариант за действие, изводът, който се налага е, че не е препоръчителен.

Вариант за действие 1: Приема се Постановление за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за обществените поръчки, в резултат на което:

- Установяват се детайлни правила за всички етапи и стъпки на процеса по възлагане на поръчки чрез прилагане на електронна платформа – подготовка и публикуване на документи, изпращане и получаване на съобщения, свързани с възлагането на поръчки, подготовка и подаване на заявления за участие, оферти и конкурсни проекти, работа на комисията и журито, отчитане спецификите на някои видове процедури и различните техники за възлагане, сключване на рамкови споразумения и договори за обществени поръчки,
- Уреждат се действията на възложителите при непланирано прекъсване на функционирането на платформата,
- Определят се правилата при подаване на оферти, проекти или части от тях на хартия, когато в предвидените в закона случаи електронните средства за обмен на информация са неприложими;
- Въвежда се нормативна рамка за внедряване и прилагане на електронната платформа;
- Осигурява се съответствие на подзаконовата нормативна уредба с промените в ЗОП;
- Изпълняват се изискванията на европейските директиви за използване на електронни средства при провеждане на процедури за поръчки;
- Опростява се и се ускорява процеса по възлагане на обществени поръчки;
- Увеличава се значително прозрачността при възлагането на поръчките.

С промените не се засягат съществуващи режими и услуги. Измененията в правилника не водят до необходимост от промени в други нормативни актове.

Сравнителното съпоставяне на Вариант за действие: „Без действие“ и Вариант 1 показва, че само с втория се постигат определените цели, с наличните ресурси, без да са необходими нови такива. Същевременно при него не се идентифицира риск от възникване на негативни последици в практиката.

С оглед изложеното, препоръчителният вариант за действие е: Вариант 1.

5. Негативни въздействия:

Опишете качествено (при възможност - и количествено) всички значителни потенциални икономически, социални, екологични и други негативни въздействия за всеки един от вариантите, в т.ч. разходи (негативни въздействия) за идентифицираните заинтересовани страни в резултат на предприемане на действията. Пояснете кои разходи (негативни въздействия) се очаква да бъдат второстепенни и кои да са значителни.

Вариант за действие 0 „Без действие“.

Икономически негативни въздействия:

В случай, че не се направи изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за обществените поръчки, ще е налице празнота в нормативната уредба и няма да са ясни конкретните правила и изискванията при използване на електронната платформа. Това създава предпоставки за допускане на грешки и нарушения и съответно – значителен риск от налагане на санкции за възложителите. Същевременно те ще бъдат затруднени при провеждане на поръчките, като би могло да се стигне до значително удължаване на процеса по възлагане.

Косвено негативно въздействие от неправилно използване на електронната платформа

за възложителите е и невъзможността да намалят административните си разходи по подготовката и провеждането на процедурите.

При липса на детайлни правила, стопанските субекти, които участват при възлагане на поръчките също ще изпитват затруднения при участието си в поръчки, и по-специално при попълване и подаване на необходимите документи. Аналогично и при тях няма да се постигне намаляване или отпадане на разходите за подготовка и участие.

Социални негативни въздействия:

Констатирано се косвени негативни последици за обществото и в някои случаи за конкретни групи субекти при липса на ясни правила за използване на електронната платформа. Неяснотата в нормативната уредба е предпоставка за провеждане на бавни и сложни процедури, което донякъде демотивира бизнеса да участва. Същевременно е вероятно възложителите и стопанските субекти да разходват повече финансов и административен ресурс.

Екологични негативни въздействия:

Не се установяват преки екологични негативни въздействия. Липсата на ясни правила за използване на платформата би могла да доведе като косвен резултат до отказ неприлагане на електронни средства при обмена на информация и провеждането на поръчките. Това няма да позволи редуциране на някои разходи (напр. за канцеларски материали и консумативи) в процеса по възлагане.

Липсата на нормативно уреждане на детайлни правила за работа с платформата ще окаже негативно въздействие върху всички посочени групи заинтересовани страни, които няма да могат да се възползват от възможностите, предоставяни от нея. По отношение на възложителите - не се създават предпоставки за намаляване на допусканите грешки и нарушения и за улесняване на процеса по възлагане. Стопанските субекти, които участват в поръчки няма да могат да изготвят и подават оферти по електронен път, както и да използват електронни фактури.

Вариант за действие 1

Приема се Постановление за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за обществените поръчки. Не се идентифицират конкретни икономически, социални, екологични и др. негативни въздействия.

6. Положителни въздействия:

Опишете качествено (при възможност - и количествено) всички значителни потенциални икономически, социални, екологични и други ползи за идентифицираните заинтересовани страни за всеки един от вариантите в резултат на предприемане на действията. Посочете как очакваните ползи кореспондират с формулираните цели.

Вариант за действие 0 „Без действие“.

При този вариант не се идентифицират положителни въздействия.

Вариант за действие 1

Приема се Постановление за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за обществените поръчки.

- Установяват се детайлни правила за всички етапи и стъпки на процеса по възлагане на поръчки чрез прилагане на електронна платформа – подготовка и публикуване на документи, изпращане и получаване на съобщения, свързани с възлагането на поръчки, подготовка и подаване на заявления за участие, оферти и конкурсни проекти, работа на комисията и журито, отчитане спецификите на някои видове процедури и различните техники за възлагане, сключване на рамкови споразумения и договори за обществени поръчки,
- Уреждат се действията на възложителите при непланирано прекъсване на функционирането на платформата,
- Определят се правилата при подаване на оферти, проекти или части от тях на хартия, когато в предвидените в закона случаи електронните средства за обмен на информация са неприложими.
- Осигуряват се условия за поетапно преминаване към изцяло електронен възлагателен процес;
- Осигурява се съответствие на подзаконовата нормативна уредба с промените в ЗОП;

Икономически положителни въздействия:

В дългосрочен план въвеждането и прилагането на националната електронна платформа ще доведе до чувствително снижаване на разходите както на възложителите, така и на всички други органи и лица, които я ползват. Очаква се това да се отрази в най-голяма степен на етапите на подготовка и провеждане на възлагателния процес, включително на публикуването на съответните документи. Възможностите на електронното възлагане ще доведат до съкращаване на времето за подготовка и възлагане на поръчките, за изпращане на документите за участие в поръчките, както и до намаляване на свързаните с това разходи.

Социални положителни въздействия:

Използването на електронната платформа улеснява значително участието на стопанските субекти в процедурите. На практика те могат да подготвят чрез нея всички необходими документи, включително офертите, като същевременно ги изпращат на възложителя по електронен път. Комуникацията между лицата и възложителя по повод поръчките също се реализира по електронен път чрез платформата. Това води до редуциране на административните разходи от тяхна страна и намаляване на административната тежест, които са предпоставка за установяване на по-благоприятен бизнес климат. Същевременно установяването на детайлни и ясни правила ще осигури условия за недопускане на грешки и нарушения от всички засегнати групи субекти.

Екологични положителни въздействия:

С прилагането на платформата ще се съкратят значително административните разходи на възложителите и стопанските субекти, които участват във възлагането, и в частност за съставяне и съхраняване на документи на хартиен носител, което съществено ще редуцира разходите за хартия.

Приемането на Постановление за изменение и допълнение на Правилника за прилагане

на Закона за обществените поръчки ще окаже положително въздействие върху всички посочени групи заинтересовани страни, ще спомогне за повишаване ефективността на тяхната работа, улесняване участието на бизнеса в обществени поръчки. По отношение на възложителите се създават предпоставки за намаляване на допусканите грешки и нарушения и повишаване законосъобразността на провежданите процедури.

7. Потенциални рискове:

Посочете възможните рискове от приемането на нормативната промяна, включително възникване на съдебни спорове.

Не се установяват рискове от приемането на Постановление за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за обществените поръчки.

8.1. Административната тежест за физическите и юридическите лица:

Ще се повиши

Ще се намали

Няма ефект

В дългосрочен план се очаква прилагането на електронното възлагане да доведе до съкращаване на времето подготовка и изпращане на документи за участие в поръчките, както и до значително намаляване на свързаните с това разходи.

8.2. Създават ли се нови регулаторни режими? Засягат ли се съществуващи режими и услуги?

Не се създават нови регулаторни режими. Не се засягат съществуващи режими.

9. Създават ли се нови регистри?

Когато отговорът е "да", посочете колко и кои са те

Не се създават нови регистри.

10. Как въздейства актът върху микро-, малките и средните предприятия (МСП)?

Актът засяга пряко МСП

Актът не засяга МСП

Няма ефект

Малките и средни предприятия се явяват участници в процедури за възлагане на обществени поръчки и изпълнители по договори, като по този начин също са засегнати от приемането на предложени акт с очертаните по-горе последици.

Промените ще окажат положително въздействие върху тях при участие в поръчки. Използването на електронната платформа ще им позволи да подготвят и изпращат чрез нея до възложителя всички необходими документи, свързани с участие в поръчките включително офертите и проектите. Комуникацията им с възложителя също ще се реализира чрез платформата. Това следва да доведе до съществено редуциране на разходите за подготовка от тяхна страна и съответно – до намаляване на административната тежест.

11. Проектът на нормативен акт изисква ли цялостна оценка на въздействието?

Да

Не

12. Обществени консултации:

Обобщете най-важните въпроси за консултации в случай на извършване на цялостна оценка на въздействието или за обществените консултации по чл. 26 от Закона за нормативните актове. Посочете индикативен график за тяхното провеждане и видовете консултационни процедури.

Проектът на Постановление, с което се правят изменения и допълнения в Правилника за прилагане на Закона за обществените поръчки ще бъде публикуван на Портала за обществени консултации (<http://www.strategy.bg/PublicConsultation>) съгласно чл. 26 от ЗНА, както и на интернет страниците на Министерството на финансите (www.minfin.bg) и на Портала за обществени поръчки (www2.aop.bg). Сроктът на обществената консултация е 30 дни, с индикативен срок от 03.02.2020 г. до 04.03.2020 г. включително.

13. Приемането на нормативния акт произтича ли от правото на Европейския съюз?

Да

Не

Моля посочете изискванията на правото на Европейския съюз, включително информацията по т. 8.1 и 8.2, дали е извършена оценка на въздействието на ниво Европейски съюз, и я приложете (или посочете връзка към източник).

14. Име, длъжност, дата и подпис на директора на дирекцията, отговорна за изработването на нормативния акт:

Име и длъжност: Галя Манасиева

Дата: 06.02.2020 г.

Подпис:

Съгласувал:

доц. д-р Миглена Павлова - изпълнителен директор на Агенцията по обществени поръчки

Галя Манасиева – директор на дирекция „Законодателство и методология“, АОП

Изготвил:

Христина Денева – нач. отдел „Правна уредба и методология“, дирекция „Законодателство и методология“, АОП