РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Министерство на финансите

X

Изх. №
София

Проект!

ДО
МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Д О К Л А Д

От

Гълъб Донев – заместник министър-председател и министър на финансите

Относно: Проект на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на Постановление № 385 на МС от 30.12.2015 г. за дейността на Централния орган за покупки за нуждите на органите на изпълнителната власт

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОДА ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛИ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА МИНИСТРИ,

На основание чл. 31, ал. 2 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, внасям за разглеждане проект на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на Постановление № 385/30.12.2015 г. на Министерския съвет за дейността на Централния орган за покупки за нуждите на органите на изпълнителната власт (ПМС № 385/2015 г.).

1. Причини, които налагат приемането

1.1. Неефективно и неикономично изразходване на публичния ресурс от потребителите на Централният орган за покупки (ЦОП), чрез позоваване на изключението по чл. 4, ал. 5 от ПМС № 385/2015 г., при възлагане на поръчки на ниска стойност

Съгласно действащия текст на чл. 4, ал. 5 от ПМС № 385/2015 г., възложителите по ал. 1 не са длъжни да се възползват от централизираното възлагане, когато за срока на действие на рамковите споразумения на ЦОП възлаганите от тях доставки или услуги са с прогнозна стойност, по-ниска от тази по чл. 20, ал. 4 от ЗОП. В действащата редакция на чл. 4, ал. 5 от постановлението нормата препраща към чл. 20, ал. 4 от ЗОП (евровата равностойност на 50 000 лева за доставки и услуги и евровата равностойност на 100 000 лева за услуги по Приложение № 2).

ЦОП, съгласно чл. 3 от ПМС № 385/2015 г., възлага общоупотребими доставки и услуги, които всяка администрация използва: горива, хартия, канцеларски материали, почистване и пр. С цел облекчаване на възложителите при възлагането на поръчки на ниска стойност (по чл. 20, ал. 4 от ЗОП), в действащата редакция на постановлението е допусната възможността потребителите на ЦОП да възлагат самостоятелно доставки и услуги с предмета по чл. 3 от постановлението.

Следва да се отбележи, че към момента на приемане на разпоредбата (2019 г.) стойността по чл. 20, ал. 4 от ЗОП е 30 000 лв. без ДДС (за доставки и услуги). С изменението на ЗОП в сила от 01.01.2024 г. тази стойност е променена на 50 000 лв.

При извършваните анализи на изпълнението на централизираните обществени поръчки се установяват значителен брой администрации, които пристъпват към самостоятелно възлагане (извън ЦОП) на услуги и доставки с предмета по чл. 3 от постановлението всеки път, когато поръчката им е на стойност под 50 000 лв. без ДДС, без да държат сметка за задължението си да гарантират ефективност и икономичност при използването на публичния ресурс. Освен че при този вид възлагане липсва публичност, по този начин не се изпълнява и основната цел на Закона за обществените поръчки за осигуряване на ефективност при разходването на публични средства.

Тук ще посочим два примера: рамкови споразумения (РС) за доставки на хартия и на автомобилни горива, възложени от потребители на ЦОП при използване на изключението по чл. 4, ал. 5 от постановлението:

Анализът на изпълнените през 2025 г. РС за доставка на копирна хартия (СПОР-24, СПОР-25, СПОР-26, СПОР-27, СПОР-28 и СПОР-29 от 31.10.2024 г.), извършен на база закупени количества хартия от администрациите показва, че в резултат на централизираното възлагане са спестени публични средства в общ размер над 700 000 лв. без ДДС, поради договорените по-изгодни цени по РС на ЦОП (спрямо цените на хартията по договори извън ЦОП). Тук следва да се отбележи и факта, че по действащите РС на ЦОП със срок на изпълнение до 12.06.2027 г. са постигнати още по-изгодни цени на копирната хартия.

Анализът на изпълнените през 2025 г. РС на горива показва, че възложителите, които са използвали централизираното възлагане, са спестили разходването на публичен ресурс в размер над 2 млн. евро (3,93 млн. лв.) без ДДС, благодарение на постигнатите значителни отстъпки спрямо цените на автомобилните горива на бензиностанциите.

1.2. Неизпълнение на задълженията от страна на администрациите - потребители на централизираното възлагане да представят информация за потребностите си от доставки и услуги към ЦОП в процеса на планирането на централизираните поръчки

Преди обявяването на всяка централизирана поръчка, ЦОП трябва да определи прогнозната ѝ стойност. Съгласно чл. 21, ал. 12 от ЗОП, прогнозната стойност на рамковото споразумение се определя като сбор от стойностите на договорите, които ще се възложат през срока му на действие. За тази цел, от всички администрации в обхвата на ПМС 385/2015 г. се изисква представянето на информация относно потребностите от въпросната доставка или

услуга чрез платформата ЦАИС ЕОП. Практиката обаче показва, че някои администрации не заявяват участие в процеса на планиране на централизираните поръчки, а впоследствие изявяват желание да сключат договори чрез рамковите споразумения на ЦОП.

За да се гарантира възможността възложителите да използват централизираното възлагане, е необходимо потребностите им да бъдат предвидени в прогнозната стойност на бъдещото рамково споразумение. Това налага прилагането на стриктен подход за ангажиране на администрациите, които ще използват ЦОП, да представят необходимата информация на етап планиране на поръчката, както и евентуалното ограничаване на администрациите, които не са изпълнили задължението си на етап планиране, да използват сключените рамкови споразумения.

1.3. Несъответствие между нормативно определения кръг на потребителите на ЦОП и фактическите им потребности от използване на централизираното възлагане

През периода на прилагането на постановлението (2016-2026 г.) е установено, че има администрации, включени в Приложение № 1 към постановлението, които не са се възползвали от централизираните поръчки нито веднъж. Това са малки администрации, които извършват незначителни разходи за осигуряването на доставките и услугите, предмет на възлагане чрез ЦОП, или второстепенни разпоредители с бюджет, които не са администрации. Като примери за първата категория можем да посочим Патентното ведомство, Изпълнителна агенция „Проучване и поддържане на река Дунав“, Изпълнителна агенция "Българска служба за акредитация" и Национална агенция за оценяване и акредитация. Другата категория потребители на ЦОП, включени в Постановлението, не са администрации, като Националния център по заразни и паразитни болести, Националната експертна лекарска комисия и Националния център по транфузионна хематология. Някои от тях дори не разполагат с нужния административен капацитет да провеждат обществени поръчки.

За такива потребители е удачна възможността по чл. 20, ал. 5 от ЗОП да извършват разходи на ниска стойност само с първични платежни документи, без да е нужно сключването на договор. Присъствието им в Приложение № 1 единствено създава ненужна кореспонденция между институциите, (вкл. изпращане на писма, подаване на уведомления, заявки и други), без реална практическа полза, поради което се предлага отпадането им от списъка.

В същото време и във връзка с постъпило писмено искане от Изпълнителната агенция „Програма за образование“, същата е добавена към списъка с потребителите по Приложение № 1.

1.4. Неточности от правно-техническо естество и необходимост от прецизиране на текстове

В постановлението съществуват някои разпоредби, които съдържат неточности, които следва да бъдат прецизирани, по-съществените от които са:

- В чл. 4, ал. 1 от постановлението са изброени потребителите на ЦОП, като в т. 1 те са дефинирани като органи, а в т. 2 и 3 са дефинирани като възложители;
- В ал. 8 на чл. 4 използването на терминът „лимити“ вместо „бюджети“;
- В т. 2 и т. 3 на чл. 5: прецизиране на правомощията на ЦОП по планирането и подготовката на централизираните поръчки, вкл. актуализиране спрямо фактическата обстановка (техническите спецификации се изготвят от ЦОП, а не от възложителите);
- В т. 8 на чл. 5 – необходимост от синхронизиране на разпоредбата с нормата на чл. 95, ал. 2 от ЗОП;

- Прецизиране на разпоредбата на чл. 7, за да се отстранят неясноти с оглед коректното й прилагане от възложителите;
- Отмяна на чл. 8, ал. 2, с оглед извеждане от експлоатация на платформата СЕВОП, която е заместена напълно от националната платформа за електронни обществени поръчки ЦАИС ЕОП.

2. Цели, които се поставят

2.1. Повишаване ефективността при разходването на публични средства за доставки и услуги, попадащи в предметния обхват на ЦОП и намаляване на броя и стойността на случаите на самостоятелно възлагане, когато централизираното възлагане е икономически по-ефективно.

Изменението има за цел намаляване на разходите на администрациите и спестяването на средства от бюджета, в резултат на постиганите по-ниски цени при централизираното възлагане. Поради това, се намалява прагът, под който потребителите на ЦОП имат право да възлагат самостоятелно до 5 000 евро без ДДС на годишна база.

В допълнение, се очаква да се ограничи самостоятелното директно възлагане, както и да се намалят случаите на възложени поръчки при получена само една оферта, съответно, да се ограничат рисковете от неефективно разходване на бюджетни средства и разделяне на поръчките.

2.2. Осигуряване на своевременна, пълна и надеждна информация за потребностите на възложителите, позволяваща по-точно определяне на прогнозната стойност и на кръга на възложителите, които следва да бъдат включени в съответната централизирана обществена поръчка.

Целта на второто изменение е да се въведе стриктно задължение за администрациите да подават информация на етап планиране чрез въвеждане на правило, съгласно което ЦОП има право да не включи като потребители на конкретно рамково споразумение администрациите, които не са подали заявки. По този начин се цели стриктно придържане към разпоредбата на чл. 21, ал. 12 от ЗОП, съгласно която прогнозната стойност на поръчките, възлагани чрез сключване на рамково споразумение или динамична система за покупки, се формира от сбора на прогнозните стойности на договорите, възложени за срока им на действие.

2.3. Намаляване на административните разходи и на ненужните бюрократични действия без практическа необходимост, произтичащи от включването в списъците на потребителите на ЦОП на възложители, които не използват централизираното възлагане, както и постигане на по-точно съответствие между нормативно определения кръг на възложителите и фактическите им потребности от участие в централизираните обществени поръчки.

Предлага се от списъците по Приложение № 1 и № 2 да се изключат малки администрации или други структури, чиито потребности от стоки и услуги са значително по ниски от стойностите по чл. 20, ал. 4 от ЗОП. Изключването на тези администрации и структури от списъка на задължителните потребители на ЦОП цели да облекчи процеса на планиране при централизираното възлагане и повишаването на ефективността на работата на административните структури чрез премахване на ненужните бюрократични действия.

2.4. Прецизиране на текстове.

Целта е да се да се отстранят неточности в действащите разпоредби на постановлението, както и да се промени систематичното място на съществуващи разпоредби за постигане на по-голяма прецизност на формулировките и по-голяма яснота при прилагането на нормите.

3. Финансови и други средства, необходими за прилагане на новата уредба

За приемането на проекта на акт не са необходими допълнителни разходи/трансфери/други плащания по бюджета на Министерството на финансите, респективно по бюджетите на потребителите.

Предложеният проект на акт не води до въздействие върху държавния бюджет, поради което към проекта е приложена финансова обосновка съгласно приложение № 2.2 към чл. 35, ал. 1, т. 4, буква „б“ от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация.

4. Очаквани резултати от прилагането, включително финансови, ако има такива

4.1. Изменението се предлага, с цел намаляване на публичните разходи, повишаване на ефективността при използването на публичните финанси чрез икономия от мащаба, повишаване на конкурентността при възлагането на обществени поръчки за стоки и услуги и постигането на по-изгодни за публичната администрация условия в договорите за обществени поръчки. Като косвен ефект се очаква да бъде намален и общият брой сключени договори въз основа на една получена оферта, което представлява ключов етап № 248 от НПВУ.

4.2. Изменението ще гарантира по-добро планиране на централизираните поръчки и прецизно определяне на стойността на бъдещите рамкови споразумения, в пълно съответствие с чл. 21, ал. 12 от ЗОП. Ще бъде елиминиран и рискът стойността на рамковото споразумение да бъде надхвърлена в резултат на сключени договори, които не са предвидени в прогнозната стойност на централизираната поръчка. Изменението ще насърчи администрациите да планират по-ефективно и дългосрочно и да използват централизираното възлагане.

4.3. Отпадането на малките администрации от Приложение № 1 ще елиминира ненужната кореспонденция с тези институции и ще спести експертно време на администрацията.

4.4. С изменението ще се постигне по-голяма прецизност на формулировките и по-голяма яснота при прилагането на постановлението.

5. Анализ за съответствие с правото на Европейския съюз

Проектът на акт не съдържа разпоредби, транспониращи актове на Европейския съюз, поради което не е приложена справка за съответствие с европейското право. Правното основание за приемане на постановлението – чл. 96, ал. 2 от ЗОП, транспонира чл. 37 от Директива 2014/24/ЕС, съгласно който държавите членки могат да осигурят на възлагащите органи възможност да придобиват строителство, доставки и услуги посредством поръчки, възложени от централен орган за покупки. Уредбата на статута, функциите и взаимоотношенията на ЦОП с потребителите му е предоставена на националното законодателство на държавите членки.

По проекта на акт е изготвена частична предварителна оценка на въздействието. Съгласно разпоредбата на чл. 26, ал. 3 от Закона за нормативните актове (ЗНА) са проведени обществени консултации, като проектът на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на ПМС № 385/2015 г., частичната предварителна оценка на въздействието и становището на дирекция „Координация и модернизация на администрацията“ в администрацията на Министерския съвет са публикувани на Интернет страницата на Министерството на финансите и на Портала за обществени консултации. На основание чл. 26, ал. 4, изр. първо от ЗНА е определен 30-дневен срок за обществено обсъждане.

Проектът на акт е съгласуван с всички министри, както и с органите на изпълнителната власт, с чиято функционална компетентност е свързан, съгласно чл. 32, ал. 1, 3 и 5 от

Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация. Становищата им са отразени съгласно приложената към доклада справка.

В съответствие с чл. 26, ал. 5 от Закона за нормативните актове, справката, която отразява становищата от проведените обществени консултации, е публикувана на Интернет страницата на Министерството на финансите и на Портала за обществени консултации.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛИ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА МИНИСТРИ,

Предвид изложеното и на основание чл. 8, ал. 2 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, предлагам Министерският съвет да приеме Постановление за изменение и допълнение на Постановление № 385 на МС от 30.12.2015 г. за дейността на Централния орган за покупки за нуждите на органите на изпълнителната власт.

X

ГЪЛЪБ ДОНЕВ

ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ И
МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ