

ЕЛЕКТРОННО ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ КАТО ЕЛЕМЕНТ НА Е-УПРАВЛЕНИЕТО В БЪЛГАРИЯ. РАБОТА С ЦАИС ЕОП

Кристияна Шопова-Стойчева

Университет по библиотекознание и информационни технологии

Резюме: В настоящия доклад са разгледани обществените поръчки и ролята им в електронното управление. Направен е кратък обзор на по-големите промени, случващи се в областта за България. Обърнато е специално внимание на електронното възлагане и по-точно, на Централизираната автоматизирана информационна система „Електронни обществени поръчки“ – българската платформа, осигуряваща възлагането. Разгледани са положителните и отрицателните ѝ страни. Засегнати са някои проблеми, свързани с промените в нормативната уредба, с техническата експлоатация на платформата, както и такива, стоящи пред експертите в областта. В заключение са набелязани някои препоръки.

Ключови думи: обществени поръчки, е-Управление, ЦАИС ЕОП.

Въведение

В съвременния глобален свят, където информацията и технологиите са неизменна част от човешкото ежедневие, традиционните бюрократични методи вече не успяват да задоволят нуждите на обществото. Тук се открива концепцията за е-управлението – не просто прилагането на постиженията на информационните и комуникационните технологии в държавните администрации, а напълно нов модел на управление, който създава условия за разнообразни взаимодействия между граждани, държавна администрация и управляващи. Е-управлението изгражда основа за създаването на качествено нов модел на държавно управление. Важна част от всяко управление е правилното разходване на публичните средства. Това се осъществява чрез възлагането на обществени поръчки. В настоящата работа са разгледани механизмите за възлагане на обществени поръчки по електронен път и немалката им роля в системата на е-управлението.

За да отговори на предизвикателствата на новото време, през последните години системата за обществени поръчки търпи непрекъснати промени. Това, от една страна, е добре – във време, характеризиращо се с промени във всеки аспект на човешкия живот, както и със скоростен технологичен напредък, традиционните начини

и способи за упражняване на всякакви видове дейности вече не са толкова ефективни. Необходими са промени, отговарящи на хода и облика на времето. А щом става дума за системата за обществени поръчки, такива определено се случват. Това води след себе си и предизвикателства, които трябва да бъдат посрещнати от експертите в областта.

Цели

Настоящият доклад има за цел да очертае основните рамки и същността на обществените поръчки, да представи електронното възлагане – необходимостта и предимствата от него, както и да представи Централизираната автоматизирана информационна система – Електронни обществени поръчки, и да подчертае важността им в системата на е-управлението.

Изложение

Законът за обществените поръчки (ЗОП)¹ и Правилникът за неговото прилагане (ППЗОП)² очертават основните граници, принципи, правила и процедури за възлагане на обществени поръчки. Основната им цел е да бъдат създадени максимално добри условия и осигуряване на прозрачност при възлагането, както и да се приведе българското законодателство в съответствие с това на Европейския съюз. През 2016 г. беше приет изцяло нов Закон за обществените поръчки в България, с изцяло нов правилник за прилагане и изцяло нови образци за работа. Още тогава стана ясно, че в даден момент възлагането на обществени поръчки ще премине изцяло в електронен вариант чрез единна електронна платформа. Цялата система на обществените поръчки бе рестартирана и новата концепция за работа се различава в голяма степен от действащата дотогава. Процесът по изграждането на нормативна рамка, създаването на единна електронна система и внедряването ѝ е изключително труден и тежък. На няколко пъти от 2016 г. насам по различни причини се наложи отлагането на електронното възлагане. В крайна сметка през 2018 г. бяха приети промени в Закона за обществените поръчки относно електронното възлагане и през декември 2019 г. с постановление на Министерския съвет бе определен график³ за използването на Централизираната автоматизирана информационна система „Електронни обществени поръчки“ (ЦАИС ЕОП). Съгласно същия от 1 януари 2020 г. стартира електронното възлагане за централните администрации, големите общини и секторните възложители с голям опит, а само няколко месеца по-късно и всички останали възложители са задължени да възлагат чрез електронната платформа. В допълнение,

изпълнителният директор на АОП издаде Методическо указание (МУ-1/2020) на 6.01.2020 г., което изяснява кои разпоредби на ЗОП се прилагат от 1.01.2020 г., когато електронното възлагане обхваща големите възложители, и кои влизат в сила от 1.04.2020 г. На 4.04.2019 г. бяха публикувани Общи условия за работа с ЦАИС ЕОП в помощ на потребителите, които по-късно през декември същата година бяха заменени с Правила за ползване на ЦАИС ЕОП на основание чл. 229, ал. 1, т. 12 от ЗОП.

Същност на обществените поръчки

Обществените поръчки представляват възлагане на определена задача за изпълнение. Според Закона за обществените поръчки (ЗОП) субектът, който възлага задачата, се нарича възложител, а този, който я приема, се нарича изпълнител. Взаимоотношенията между тях подлежат на описване и сключване на договор и за изпълнението му се дължи съответно вознаграждение. Важно е да се отбележи, че средствата за вознаграждението са публични, такива, предоставяни от европейски фондове, средства, свързани с извършването на дейности в секторите на енергетиката, транспорта, водоснабдяването и пощенските услуги, и средствата на дружества и предприятия, които по смисъла на ЗОП са възложители. Накратко, обществените поръчки са предназначени за удовлетворяване на обществени потребности чрез разходването на публични средства. Именно чрез изградените механизми на работа на обществените поръчки се стимулира конкуренцията в предлагането на стоки и услуги за задоволяване на обществени потребности от висок порядък. Регулацията на този пазар представлява важен елемент от икономиката на всяка държава.

Разходването на публични средства от публични организации изисква обществен контрол с цел осигуряване на прозрачност за какво и как точно се използват парите на данъкоплатците. Упражняването на такъв контрол изисква ясни и точно разписани правила за проследяването на целия процес по възлагането на поръчки. Това оформя доста сложна система от нормативни, административни, правни и информационни мерки, актове и практики. Много важен елемент при възлагането на обществени поръчки, освен прозрачността, са строгият контрол и санкциите при неспазването на законовите разпоредби, с цел възможно най-голямо предотвратяване на корупционни практики. Такъв контрол се упражнява от министъра на финансите, Сметната палата, Агенцията за държавна финансова инспекция и Агенцията по обществени поръчки. Основната мисия на Агенцията по обществени поръчки е именно да защитава публичния интерес при разходването на публични средства чрез обществените

поръчки, като основната роля на Агенцията е свързана с развитието на нормативната уредба, установяването на законосъобразни практики и осигуряването на публичност и прозрачност.

Обществените поръчки имат субект (възложители, изпълнители, участници и кандидати) и са различни по тип (доставки, услуги, строителство), като в зависимост от типа и стойностните прагове, определени в чл. 20 от ЗОП, се спазва редът на конкретните видове процедури, определени в чл. 18 от ЗОП. Отличават се три задължителни източника на информация за обществените поръчки: Официален вестник на ЕС, Регистър на обществените поръчки (РОП) и Профил на купувача¹.

Електронно възлагане на обществени поръчки

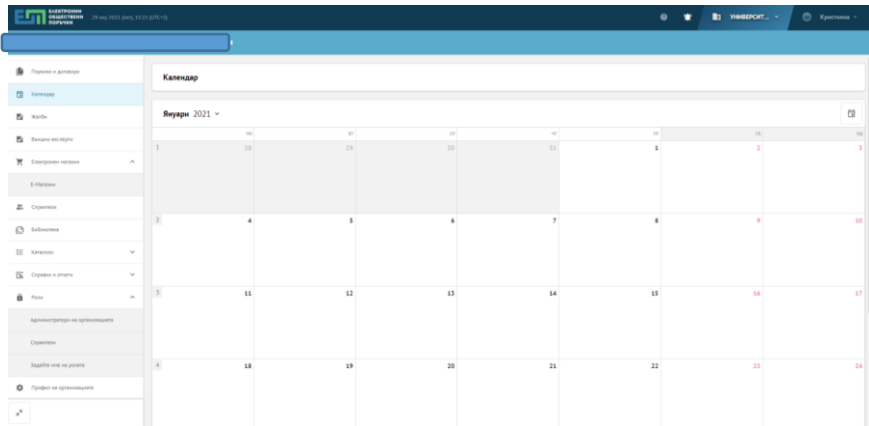
Както вече бе споменато, Законът за обществените поръчки подлежи на чести промени и актуализации, зависещи от законодателството и конкретни нормативни актове както на Европейския съюз, така и на българската държава. Промяната на тези актове, развитието на съвременното общество, както и изграждането на система за е-управление правят преминаването към електронно възлагане не просто задължително, но и много необходимо. Електронното възлагане представлява възлагане на обществени поръчки посредством електронни средства чрез единна общодостъпна централизирана платформа. За България това е Централизираната автоматизирана информационна система „Електронни обществени поръчки“, или ЦАИС ЕОП. Директива 2014/24/ЕС и Директива 2014/25/ЕС относно обществените поръчки изискват задължително въвеждане на възможност за електронно възлагане – подаване на електронни оферти, извършване на електронна комуникация, онлайн инструменти за възлагане, и това изискване следва да бъде уредено в националното законодателство.

ЦАИС ЕОП

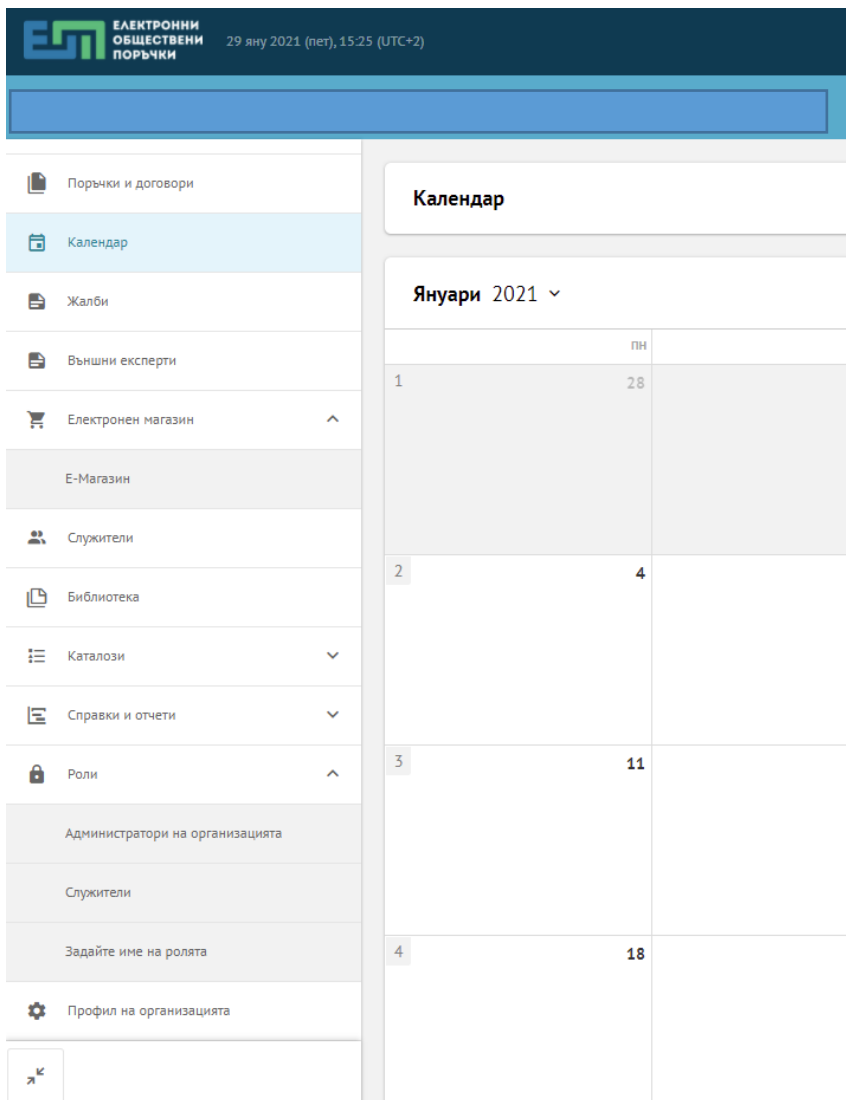
През 2019 г. бе предоставен достъп до Централизираната автоматизирана информационна система „Електронни обществени поръчки“ (ЦАИС ЕОП) на портала на Агенцията по обществени поръчки в тестова среда. Това беше ход с цел предварително запознаване на потребителите със средата: облик и функционалности; начин на работа; осигуряване на време за разпределение на ролята и задълженията на служителите в организацията; подготовка на документация по новия ред; възможност за подготовка на оферти и т.н. Това допринесе за по-плавното преминаване на възлагането в електронна среда. В помощ на потребителите е осигурена телефонна

линия, където да бъдат получени разяснения относно работата с платформата, както и секция с често задавани въпроси⁴. ЦАИС ЕОП (вж. фиг. 1) обхваща всички етапи от процеса по възлагане, включително:

- планиране;
- извършване на комуникация между възложителите, участниците и изпълнителите;
- подготовка и публикуване на решенията, обявленията и документацията за обществени поръчки;
- подготовка и получаване на запитвания и предоставяне на разяснения;
- подготовка и изпращане на покани;
- подготовка и подаване на заявления за участие в оферти;
- оценяване на офертите;
- работа на комисията;
- приключване;
- сключване на договори;
- заявки и фактуриране;
- подаване на жалби (вж. фиг. 2).



Фиг. 1. ЦАИС ЕОП



Фиг. 2. ЦАИС ЕОП 2

Електронното възлагане има редица предимства пред досегашното. Сред тях са:

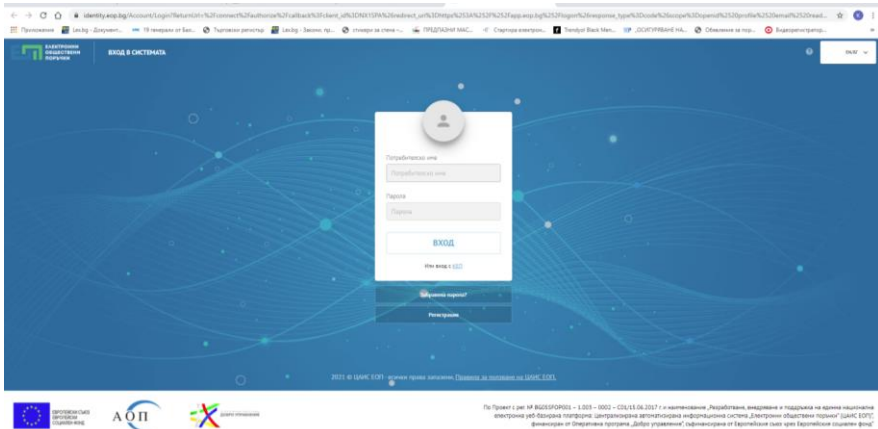
- по-високо ниво на публичност и прозрачност;
- по-ефективно разходване на публични средства;
- контрол върху пазара на обществените поръчки;
- осигуряване на цялата необходима информация, свързана с конкретна процедура, само на едно място;

- възможност за съкращаване на срокове;
- намаляване на хартиения документооборот и административната работа⁵.

Платформата ЦАИС ЕОП има за основна цел да улесни, облекчи, направи по-ефективни, функционални и осъвременени процедурите по възлагане на обществени поръчки. Комуникацията между възложителите, кандидатите и изпълнителите, извършвана през платформата, е по-бърза и по-сигурна. Преди въвеждането на електронното възлагане осъществяването на обществени поръчки бе свързано с огромен обем хартиени документи, а сега този обем е намален в пъти. Това, освен че облекчава работата на администраторите, е и много по-щадящо природата от екологична гледна точка, което не е за пренебрегване.

Според Правилника за прилагане на Закона за обществените поръчки (ППЗОП) платформата (ЦАИС ЕОП) се поддържа по начин, гарантиращ нейната защита, чрез периодично архивиране. Тя поддържа запис за всяка операция, извършена през нея и свързана с възлагането на поръчки, данни за обмена на документи и данни за потребителите. Тези записи представляват доказателствен материал за пълнота и достоверност на всяка операция. Платформата работи с часовник и така действията се отчитат с точност до година, дата, час, минута и секунда по часовата зона на възложителя, което се удостоверява с електронен времеви печат.

Според чл. 9 от Закона за обществените поръчки всички действия, свързани с възлагането в платформата, се извършват от възложители и стопански субекти, които са регистрирани в нея. Платформата изисква регистрация, която се извършва от оправомощено лице с квалифициран електронен подпис или с удостоверения за електронна идентичност (вж. фиг. 3). Същото лице има функции на администратор, имащ правото да присъединява към профила на организацията други лица, включително администратори, на които предоставя права за извършване на действия съобразно с вътрешната организация и актовете на възложителя.



Фиг. 3. Регистрация

За всеки възложител в платформата се открива партия, по която се вписват данни за възложителя, като Булстат/ЕИК, пощенски и електронен адрес за кореспонденция, пощенски код, адрес на профила на купувача. Профилът на купувача доскоро беше достъпен на интернет адреса на организацията, а сега вече е достъпен чрез платформата, с някои изключения – в профила на купувача, на интернет адреса на възложителя, ще трябва да продължат да се публикуват документи по вече възложени поръчки или такива, започнали по стария възлагателен ред.

Платформата предоставя подробни инструкции на своите потребители чрез секцията „Актуално“⁶. Там може да бъдат открити разяснения относно различните функционалности на системата. Факт е, че системата и нейните функции подлежат на чести актуализации, поради което се открояват и някои проблеми с експлоатацията ѝ. Въпреки ползите от преминаването от „хартиен“ към електронен възлагателен процес, честото обновяване на системата създава проблеми за експертите. Следенето на всички промени в Закона за обществените поръчки, Правилника за неговото прилагане, правните рамки и директиви на ЕС, както и новостите в ЦАИС ЕОП изискват високо ниво на познаване на материята, както и много внимание от времева гледна точка – редовно и всекидневно. В противен случай опасността от грешки и неточности при работата с обществени поръчки нараства многократно. Едва ли някога системата ще придобие „краен вид“ от гледна точка на това, че е обвързана с правни рамки, които често биват изменяни, но една сравнителна устойчивост със сигурност би била полезна, а и необходима. Вследствие на тези

промени се открива остра нужда от повишаване на квалификацията на административните служители, занимаващи се с материята.

Заклучение

Вече година ЦАИС ЕОП е въведена в експлоатация и въпреки опитите за плавна преминаване към електронно възлагане платформата все още представлява трудност за потребителите. Непрекъснато внедряваните нови менюта и функционалности не са лесни за овладяване. От техническа гледна точка също има затруднения – телефонът за технически разяснения е активен само в работно време, а работата със системата изисква действия понякога и извън работно време. Ясен пример за проблем с разработването са някои срокове – по правило крайният срок за подаване на оферти е 23:59 ч. в деня, посочен от възложителя за краен срок. Не 00:00 ч., не краят на работния ден за организацията на възложителя (както беше доскоро) и не 23:58 ч., а точно 23:59 ч. Функционалностите на системата обаче дълго време позволяваха посочване на произволен час – грешка, която възложителите често допускаха. Отварянето на офертите също трябва да се извърши най-малко 12 часа след крайният срок за подаването им – този час отново не е фиксиран със забрана за задаване на по-малко от минимума. Последните две особености очевидно са забелязани от експертите по техническата поддръжка на системата и вече са отстранени. Все още системата нерядко позволява действия, които не са законосъобразни, което е предпоставка за създаване на проблеми за възложителите и последващи санкции към тях. Би било голямо облекчение и за възложители, и за участници, ако такива неточности бъдат функционално ограничени. Друга особеност се открива при разделянето на поръчка на обособени позиции. Обособените позиции се появяват с поправките в ЗОП от 2016 г. и тяхната основна цел е да се привлекат повече участници в процедурите, включително малки и средни предприятия, тъй като те имат по-ограничени възможности и по-трудно биха поели една голяма поръчка. Така по правило възложителите са длъжни да разделят поръчките си на обособени позиции, когато това е възможно, а когато не е, се изисква законосъобразна обосновка. Административната работа по поръчка с включени обособени позиции през платформата е значително утежнена – получава се така, че документацията и работата по една обособена позиция като обем и времеви диапазон почти се равняват на работата по цяла поръчка без обособени позиции – голямо утежнение на работата за всеки възложител и участник. Добра практика би било, ако тази административно-техническа тежест бъде облекчена.

Явно е, че е необходимо време възложителите да свикнат да възлагат обществени поръчки в електронен вариант, а стопанските субекти да кандидатстват по електронен път. Въпреки че този развой на събитията се очакваше още от 2016 г., преминаването към електронно възлагане на обществени поръчки се оказва нелек процес, още повече че е свързан с промени в законовите рамки. И въпреки това тези промени предполагат стъпки в правилната посока – към по-ефективна, по-целесъобразна, по-модерна система за обществени поръчки, която да отговаря на нуждите на съвременното общество.

В заключение можем да заявим, че електронното възлагане на обществени поръчки, както и дигитализацията на всички процедури в областта са основен фактор за успешното провеждане на политика за електронно управление в Република България.

Бележки:

¹ **Zakon** за obshtestvenite porachki.

[Закон за обществените поръчки.]

² **Pravilnik** за prilagane na Zakona za obshtestvenite porachki.

[Правилник за прилагане на Закона за обществените поръчки.]

³ **Portal** za obshtestveni porachki. <https://www2.aop.bg/pravitelstvoto-prie-grafik-za-izpolzване-na-cais-eop/> (posledno posetena na 22.04.2021 g.).

[Портал за обществени поръчки. <https://www2.aop.bg/pravitelstvoto-prie-grafik-za-izpolzване-na-cais-eop/> (последно посетена на 22.04.2021 г.).]

⁴ **Portal** za obshtestveni porachki.

https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2019/07/Pressrelease_CAIS_june_2019-Final_2.pdf (posledno posetena na 12.06.2022 g.).

[Портал за обществени поръчки.

https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2019/07/Pressrelease_CAIS_june_2019-Final_2.pdf (последно посетена на 12.06.2021 г.).]

⁵ **Portal** za obshtestveni porachki.

https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2019/07/Pressrelease_2_June_CAIS-EOP_moduli-Final.pdf (posledno posetena na 10.06.2021 g.).

[Портал за обществени поръчки.

https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2019/07/Pressrelease_2_June_CAIS-EOP_moduli-Final.pdf (последно посетена на 10.06.2021 г.).]

⁶ **Portal** za obshtestveni porachki. <https://www2.aop.bg/cais-eop-aktualno/> (posledno posetena na 1.02.2021 g.).

[Портал за обществени поръчки. <https://www2.aop.bg/cais-eop-aktualno/> (последно посетена на 1.02.2021 г.).]

За автора

Кристияна Шопова-Стойчева е зачислена като редовен докторант през 2019 г. в докторска програма „Организация и управление на информационни процеси“ към Института за научни изследвания и

обучение на докторанти на УниБИТ, катедра „Обществени комуникации“, научен ръководител проф. дн Ирена Петева.

Участвала е в различни научноизследователски проекти, научни форуми, практики и конференции със свои авторски доклади и разработки.

Научните ѝ интереси са в сферата на комуникациите, е-правителството, обществените поръчки.

За контакт с автора: k.shopova@unibit.bg

ELECTRONIC ASSIGNMENT OF PROCUREMENT AS AN ELEMENT OF E-GOVERNANCE IN BULGARIA. OPERATION WITH CAIS EOP

Kristiyana Shopova-Stoycheva

University of Library Studies and Information Technologies

Abstract: In this paper, the public procurement is reviewed. A short survey is made as regards the larger changes undergoing in this field in Bulgaria. Special attention is paid to the electronic assignment and in particular towards the Centralized automated information system “E-Procurement” – the Bulgarian platform providing the assignment and its positive and negative sides are reviewed. Some of the problems regarding the legal norms are shown as well as some of the problems regarding the technical exploitation of the platform challenging the experts in the field. In conclusion some conclusions are made and marked.

Keywords: procurement, e-Government, CAIS EOP.

About the author

Kristiyana Shopova-Stoycheva is assigned as a doctoral student in 2019 in doctoral program “Organization and Management of Information Processes” in the Institute for Scientific Research and Doctoral Studies of ULSIT, department of Public communication, scientific supervisor prof. Irena Peteva.

The author has participated in different scientific projects, forums, practical trainings and conferences by presenting her own original papers and works. Her scientific interests are in the field of communications, e-Government and procurement.

To contact the author: k.shopova@unibit.bg