



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2009 - 2014

Документ за разглеждане в заседание

A7-0151/2010

10.5.2010

ДОКЛАД

относно развитието в областта на обществените поръчки
(2009/2175(INI))

Комисия по вътрешния пазар и защита на потребителите

Докладчик: Heide Rühle

СЪДЪРЖАНИЕ

	Страница
ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ.....	3
ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ.....	17
СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА ПО РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ	23
СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА ПО МЕЖДУНАРОДНА ТЪРГОВИЯ	28
РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ	32

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно развитието в областта на обществените поръчки (2009/2175(INI))

Европейският парламент,

- като взе предвид Договора за създаването на Европейската общност и по-специално измененията, въведени с Договора от Лисабон,
- като взе предвид Директива 2004/18/ЕО и Директива 2004/17/ЕО относно процедурите за възлагане на обществени поръчки, както и Директива 2007/66/ЕО относно процедурите за преразглеждане при възлагане на обществени поръчки,
- като взе предвид съобщението от Комисията от 19 ноември 2009 г., озаглавено „Мобилизиране на частни и публични инвестиции за възстановяване и дългосрочно структурно изменение – развиване на публично-частни партньорства“ (COM(2009)0615),
- като взе предвид съобщението на Комисията от 5 май 2009 г., озаглавено „Принос към устойчивото развитие: ролята на справедливата търговия и неправителствените системи за гарантиране на устойчивост, свързани с търговията“ (COM(2009)0215),
- като взе предвид съобщението на Комисията от 16 юли 2008 г., озаглавено „Обществени поръчки, насочени към една по-добра околна среда“ (COM(2008)0400),
- като взе предвид тълкувателното съобщение на Комисията от 5 февруари 2008 г. относно прилагането на правото на Общността в областта на обществените поръчки и концесии по отношение на институционализирани публично-частни партньорства (ИПЧП) (C(2007)6661),
- като взе предвид Ръководството за добри практики за облекчаване на достъпа на малки и средни предприятия до обществени поръчки (работен документ на службите на Комисията SEC(2008)2193),
- като взе предвид тълкувателното съобщение на Комисията от 1 август 2006 г. относно общностното право в областта на възлагането на обществени поръчки, които не са обхванати или са обхванати само частично от директивите относно възлагането на обществени поръчки¹,
- като взе предвид следните решения на Съда на Европейския съюз:
 - от 19 април 2007 г. по Дело С-295/05 (Tragsa),
 - от 18 декември 2007 г. по Дело С-532/03, *Комисия/Ирландия* (Услуги за спешен транспорт с линейка в Ирландия),
 - от 13 ноември 2008 г. по Дело С-324/07 (Coditel Brabant),
 - от 9 юни 2009 г. по Дело С-480/06, *Комисия/Германия* (Stadtwerke Hamburg),

¹ ОВ С 179, 1.8.2006 г., стр. 2.

- от 10 септември 2009 г. по Дело С-206/09 (Eurawasser),
 - от 9 октомври 2009 г. по Дело С-573/07 (Sea s.r.l.),
 - от 15 октомври 2009 г. по Дело С-196/08 (Acoset),
 - от 15 октомври 2009 г. по Дело С-275/08, *Комисия/Германия* (Datenzentrale Baden-Württemberg),
 - от 25 март 2009 г. по Дело С-451/08 (Helmut Müller),
- като взе предвид становището на Комитета на регионите от 10 февруари 2010 г., озаглавено „Принос към устойчивото развитие: ролята на справедливата търговия и неправителствените системи за гарантиране на устойчивост, свързани с търговията“ (RELEX-IV-026)
- като взе предвид следните научни студии:
- „Evaluation of Public Procurement Directives: Markt/2004/10/D Final Report“, Europe Economics, 15 септември 2006 г.,
 - „The Institutional Impacts of EU Legislation on Local and Regional Governments: A Case Study of the 1999/31/EC Landfill Waste and 2004/18/EC Public Procurement Directives“, Европейски институт по публична администрация (EIPA), септември 2009 г.,
- като взе предвид своята резолюция от 3 февруари 2009 г. относно „Доставки на развойни продукти: Насърчаване на иновациите с цел обезпечаване устойчивостта и високото качество на обществените услуги в Европа“¹,
- като взе предвид своята резолюция от 20 юни 2007 г. относно специфични проблеми при транспонирането и прилагането на законодателството в областта на обществените поръчки и неговата връзка с Лисабонската програма²,
- като взе предвид своята резолюция от 26 октомври 2006 г. относно публично-частните партньорства и общностното право в областта на обществените поръчки и концесиите³,
- като взе предвид своята резолюция от 6 юли 2006 г. относно справедливата търговия и развитието⁴,
- като взе предвид член 48 от своя правилник,
- като взе предвид доклада на комисията по вътрешния пазар и защита на потребителите и становищата на комисията по международна търговия и на комисията по регионално развитие (A7-0151/2010),
- A. като има предвид, че кризата в икономиката и на финансовите пазари изтъкна голямото значение на обществените поръчки в икономически план, че

¹ ОВ С 067Е, 18.3.2010 г., стр. 10.

² ОВ С 146Е, 12.6.2008 г., стр. 227.

³ ОВ С 313Е, 20.12.2006 г., стр. 447.

⁴ Приети текстове, P6_TA(2006)0320.

въздействието от кризата върху местните органи вече е очевидно, и че публичните администрации могат да изпълняват добре своите задачи в обществен интерес само ако разполагат с необходимата правна сигурност в тази област, а процедурите за възлагане на обществени поръчки не са прекалено сложни,

- Б. като има предвид, че наличието на добре функциониращ пазар на обществените поръчки е от съществено значение за вътрешния пазар с цел насърчаването на трансграничната конкуренция, стимулирането на иновациите, насърчаването на икономика с ниски емисии на въглерод и постигането на оптимална стойност за публичните органи,
- В . като има предвид, че законодателството в областта на обществените поръчки има за цел да гарантира разумното и ефективното управление на публичните средства и предоставянето на възможност на заинтересованите дружества да им бъдат възлагани поръчки в контекста на лоялната конкуренция,
- Г. като има предвид, че преразглеждането на директивите относно възлагането на обществени поръчки от 2004 г. трябваше да доведе до опростяване, модернизиране и по-голяма гъвкавост на съответните процедури, както и до повишаване на равнището на правна сигурност,
- Д. като има предвид, че с Договора за реформа от Лисабон за пръв път в рамките на първичното право на Европейския съюз беше признато правото на самоуправление на регионалните и местните органи, беше засилен принципът на субсидиарност и бяха въведени права за завеждане на искове пред Съда на ЕС както за националните парламенти, така и за Комитета на регионите,
- Е. като има предвид, че Съдът на Европейския съюз разглежда прекомерно много дела за нарушение в тази област, което сочи, че редица държави-членки са срещнали трудности за спазване на директивите в областта на обществените поръчки,
- Ж. като има предвид, че за да се гарантира развитието на европейските политики по начин, който отговаря на очакванията на европейските граждани, Договорът за функционирането на Европейския съюз включва понятието за социална пазарна икономика, социална клауза и протокол относно услугите от общ интерес, определящи споделяните в ЕС ценности,
- З. като има предвид, че Конвенция № 94 на Международната организация на труда предвижда общите договори за обществени поръчки да съдържат клаузи, гарантиращи справедливо възнаграждение и условия на труд, които са не по-малко благоприятни от тези, посочени в колективните договори например,

Общи бележки и препоръки

1. изразява съжаление, че все още не са постигнати целите на преразглеждането на директивите относно възлагането на обществени поръчки от 2004 г., особено що се отнася до опростяването на правилата за обществените поръчки и създаването на по-голяма правна сигурност; изразява надежда обаче, че последните решения на Съда на Европейския съюз ще допринесат за изясняване на неуредените правни въпроси, а броят на производствата по нарушения ще намалее; призовава Комисията да обръща внимание и активно да преследва целта за опростяване и оптимизиране на процедурата за обществените поръчки при всяко преразглеждане на европейските правила;
2. освен това осъжда факта, че заедно с непълните мерки за прилагане на национално и регионално равнище, множеството инициативи с незадължителна правна сила на Европейската комисия и тълкуването на съответните правни разпоредби от страна на европейските и националните съдилища, действащите регламенти са довели до оформянето на един сложен и неясен режим от правила, което изправя, най-вече, публичните органи, частните предприятия и доставчиците на услуги от общ интерес пред сериозни правни проблеми, които те вече не могат да преодоляват без допълнителни административни разходи или външни юридически консултации; настоятелно призовава Комисията да намери средства за подобряване на положението и в рамките на инициативата за по-добро законотворчество да проучи последствията от актовете с незадължителна правна сила, да ограничи подобни предложения до ключовите им аспекти и да ги подложи на оценка в контекста на принципите на субсидиарност и пропорционалност, като взема предвид петте принципа, изложени в Бялата книга за европейското управление от 2001 г. (отвореност, участие, отговорност, ефикасност и последователност);
3. посочва, че в резултат от тези промени на възложителите на обществени поръчки често се налага да поставят правната сигурност над нуждите на политиката и, предвид натиска върху публичните бюджети, често да възлагат съответния договор или услуга на подалия оферта с най-ниска стойност, вместо на подалия икономически най-изгодна оферта; изразява опасения, че това ще доведе до отслабване на иновативната база и конкурентоспособността на световно равнище на ЕС; настоятелно призовава Комисията да поправи това положение и да разработи стратегически мерки за насърчаване и оправомощаване на възложителите на обществени поръчки да възлагат договорите на подалите икономически най-изгодни и с най-високо качество оферти;
4. подчертава, че европейските инициативи в сферата на възлагането на обществени поръчки трябва да бъдат координирани по-добре, за да не застрашават съгласуваността с директивите за възлагане на обществени поръчки и да не изправят прилагащите ги лица пред юридически проблеми; поради това изисква въвеждането на задължителни мерки за координация в рамките на Европейската комисия, под ръководството на Генерална дирекция „Вътрешен пазар и услуги“, в чийто ресор попадат обществените поръчки, и при участието на другите свързани генерални дирекции; призовава за единно присъствие в интернет пространството и редовно информиране на възложителите на обществени поръчки с оглед на това, съответните правни разпоредби да бъдат направени по-прозрачни и по-

разбираеми за потребителите;

5. критикува липсата на прозрачност по отношение на състава и работата на действащата в рамките на Комисията консултативна група по въпросите на възлагането на обществени поръчки, ролята и компетентността на консултативната група по въпросите на откриването на процедура за възлагане на обществени поръчки, и призовава Комисията да предприеме мерки с цел осигуряване на балансиран състав, както на въпросната група, така и на планираната нова консултативна група относно публично-частните партньорства, като се включат членове на профсъюзите и представители на бизнеса, по-специално на МСП, както и осигуряване на прозрачност на тяхната дейност; изисква Европейският парламент да бъде надлежно информиран и да получава цялата налична информация на всеки етап и на края на процеса;
6. счита, че тъй като обществените поръчки засягат обществени средства, те следва да бъдат прозрачни и открити за обществен контрол; отправя искане към Комисията да предостави пояснения, за да се гарантира, че местните и другите публични органи имат правна сигурност и могат да информират своите граждани за договорните си задължения;
7. подчертава, че възлагането на обществени поръчки трябва да се извършва в условията на прозрачност и равно третиране на всички заинтересовани страни, и че съотношението цена/изпълнение на проекта трябва да бъде основен критерий, така че да се взема предвид най-добрата оферта, а не само и единствено най-ниската финансова оферта;
8. призовава Комисията да извърши последваща оценка на директивите относно възлагането на обществени поръчки, като вземе предвид позициите, заявени в настоящия доклад; очаква преразглеждането да се проведе с широко участие на всички заинтересовани страни и в тясно сътрудничество с Европейския парламент; обявява се за това, преразглеждането да отчита цялата рамка и да включва директивата относно процедурите за преразглеждане при възлагане на обществени поръчки, както и на анализ на националните законодателства, транспониращи директивата относно процедурите за преразглеждане, за да се избегне още по-силно разпокъсване на правото в областта на обществените поръчки; счита, че засега не може да се даде оценка за практическите последици от тази директива, тъй като тя все още не е транспонирана в националното законодателство на всички държави-членки;

Публично-публично сътрудничество

9. припомня, че с влезлия в сила от 1 декември 2009 г. Договор от Лисабон за пръв път в рамките на първичното право на Европейския съюз се признава правото на регионално и общинско самоуправление (член 4, параграф 2 от Договора за Европейския съюз); подчертава, че в някои свои решения Съдът на Европейския съюз се е позовавал на правото на общинско самоуправление и ясно е заявявал, че „тази възможност за публичните органи да прибегват до свои собствени средства за изпълнение на задачата си за обществена услуга може да се упражнява в

сътрудничество с други публични органи“ (решение по Дело С-324/07); обръща внимание също така на решението в разширен състав на Съда на ЕС от 9 юни 2009 г. по Дело С-480/06, което постанови още, че съгласно общностното право няма изискване публичните органи да използват определена правна форма, за да изпълняват съвместно задълженията си за обществени услуги; съответно счита публично-публичните партньорства, като например споразумения за сътрудничество между местни органи и форми за сътрудничество на национално равнище, за непопадащи в обсега на директивите в областта на обществените поръчки, ако са изпълнени изцяло следните критерии:

– целта на партньорството е изпълнение на задължение за обществена услуга, което засяга всички засегнати местни органи,

– задължението се извършва единствено от заинтересованите публични органи, т.е. без участие на частни лица или предприятия, и

– въпросната дейност по същество се извършва от името на участващите публични органи;

10. посочва, че Комисията е пояснила, че не всяко действие, предприето от публичните органи, попада в обсега на законодателството в областта на обществените поръчки, и че ако разпоредбите на европейското право не изискват създаването на пазар в определена област, държавите-членки следва да вземат сами решение дали и до каква степен желаят самите те да изпълняват публични функции;
11. посочва, че заключенията на Съда на ЕС в посоченото по-горе решение не само се прилагат пряко към сътрудничеството между местните органи, но са и общовалидни, като резултатът е, че те могат да се прилагат и за сътрудничеството между други възложители на обществени поръчки;
12. посочва, че Съдът на ЕС, в своето решение от 10 септември 2009 г. по Дело С-573/07, постанови, че теоретичната възможност да се предостави на частни инвеститори участие в капитала на публично до този момент дружество може да се разглежда във връзка със законово задължение за възлагане на обществена поръчка само в случай, че естеството на публичното капиталово дружество се е променило по време на срока на действие на договора, като по този начин са се променили съществените условия на договора и е възникнало задължение за възлагане на нова обществена поръчка; отбелязва, че в резултат от съдебната практика на Съда на ЕС е настъпило съществено развитие във връзка с правилата в областта на публично-публичното сътрудничество и приветства последните решения на Съда в тази област; поради тази причина призовава Комисията и държавите-членки да предоставят на широката общественост информацията относно правните последици от тези решения;

Концесии за услуги

13. посочва, че концесиите за услуги съгласно член 1, параграф 3, буква б) от Директива 2004/17/ЕО и член 4 от Директива 2004/18/ЕО представляват договори,

при които „на срещното задължение на предоставянето на услуги се състои или само в правото да се експлоатира тази услуга или се състои едновременно в това право и в заплащане“; подчертава, че концесиите за услуги са изключени от приложното поле на директивите относно възлагането на обществени поръчки, за да се предостави на възложителите и изпълнителите възможност за повече гъвкавост; посочва, че Съдът на ЕС е потвърдил в няколко свои решения, че концесиите за услуги не попадат в приложното поле на тези директиви, а се уреждат по-скоро от общите принципи на Договора за функционирането на Европейския съюз (забрана за дискриминация, принцип на равно третиране и прозрачност), и че възложителите на обществени поръчки трябва да разполагат с възможността за изпълнение на услуги чрез отдаването на концесия, когато считат, че така предоставянето на въпросната обществена услуга може да се гарантира по възможно най-добър начин, дори и в случаите, когато рискът, свързан с това действие, е ограничен, но този ограничен риск се поема изцяло от концесионера (решение по Дело С-206/08 от 10 септември 2009 г., точки 72–75);

14. отбелязва съобщението на Комисията от 19 ноември 2009 г. относно развиване на публично-частни партньорства и очаква с голям интерес съответната оценка на въздействието; очаква Комисията да си извлече поуки от неуспешните публично-частни партньорства; подчертава, че следва да бъдат отчетени както сложността на процедурите, така и разликите в правната култура и правната практика в държавите-членки в областта на концесиите за услуги; счита, че има развитие на процеса на дефиниране на термина „концесия за услуга“ и на създаване на правна рамка за подобни концесии в резултат на директивите относно възлагането на обществени поръчки от 2004 г. и допълващата ги съдебна практика на Съда на ЕС; настоява всяко предложение за законодателен акт относно концесии за услуги да бъде обосновано единствено с оглед коригирането на нарушения във функционирането на вътрешния пазар; посочва, че такива нарушения досега не са били установени, и следователно не е необходим законодателен акт относно концесиите за услуги, ако не е насочен към доказуемо подобрене във функционирането на вътрешния пазар;

Публично-частно партньорство

15. приветства правното изясняване на условията, при които законодателството относно обществени поръчки се прилага при институционализирани публично-правни партньорства, по-специално предвид голямото значение, което Комисията отдава в своето съобщение от 19 ноември 2009 г. на подобни партньорства във връзка с борбата с изменението на климата, насърчаването на енергията от възобновяеми източници и устойчивия транспорт; посочва, че директивите относно възлагането на обществени поръчки се прилагат винаги, когато трябва да се възложи поръчка на предприятие, в чиято собственост има дори минимален дял частно участие; подчертава обаче, че както Комисията в своето съобщение относно публично-частните партньорства от 5 февруари 2008 г., така и Съдът на ЕС в своето решение от 15 октомври 2009 г. по Дело С-196/08, изясниха, че за възлагането и прехвърлянето на определени задачи на новоосновано публично-частно партньорство не е необходим двоен търг за възлагане; изтъква обаче, че за

да може да се прехвърли концесията върху смесено публично-частно дружество, специално създадено за тази цел, без обявяване на търг, трябва да са изпълнени следните критерии:

- изборът на частния партньор трябва да става посредством прозрачна процедура, при предварително публикуване на договора и след като са проверени финансовите, техническите, оперативните и административните изисквания, както и характеристиките на офертата по отношение на съответната услуга;

смесеното публично-частно предприятие трябва да запази непроменена обществената си цел за целия срок на концесията. Съгласно становището на Съда на ЕС всяка съществена промяна в тази обществена цел или в съответната задача би трябвало да има за последица задължението за обявяването на нов търг за възлагане,

поради това счита за решен въпроса за прилагането на законодателството относно обществените поръчки по отношение на институционализирани публично-частни партньорства и призовава Комисията и държавите-членки да направят съответните изявления;

16. подчертава обаче, че настоящата финансова криза хвърли нова светлина върху начините, по които често се финансират публично-частните партньорства и се споделят финансовите рискове; изисква от Комисията да оцени адекватно финансовите рискове, свързани със създаването на публично-частни партньорства;

Градоустройствено планиране/градско развитие

17. приветства решението на Съда на ЕС по дело C-451/08; счита, че широките и амбициозни цели на директивата трябва да се имат предвид при тълкуването ѝ, но не трябва да се приема, че чрез позоваване на целите на мярката нейното приложно поле може да бъде разширявано до безкрай, тъй като в противен случай съществува опасността да се приеме, че всяка градоустройствена дейност попада в обхвата на директивата, тъй като по дефиниция мерките, с които се урежда възможността за застрояване, променят по същество, стойността на земята, за която се отнасят; счита, че през последните няколко години законодателството относно обществените поръчки е обхванало области, за които не е присъщо да бъдат класифицирани в категорията „закупуване чрез обществени поръчки” и поради това предлага при прилагането на правилата на законодателството относно обществените поръчки да се наблегне още по-силно върху критерия за закупуването;

Обществени поръчки на стойност под установения праг

18. припомня, че Европейският парламент е страна по делото Германия / Комисия, заведено в Съда на ЕС на 14 септември 2006 г. във връзка с тълкувателното съобщение на Комисията от 1 август 2006 г. „относно общностното право в

областта на възлагането на обществени поръчки, които не са обхванати или са обхванати само частично от директивите относно възлагането на обществени поръчки възлагането на обществени поръчки” и очаква решение в близко време;

Микро-, малки и средни предприятия

19. изисква от Комисията да оцени последствията от директивите в областта на обществените поръчки за микро-, малките и средните предприятия, и по-специално тяхната роля на подизпълнители, както и да оцени с оглед на бъдещото преразглеждане на директивите, дали са необходими допълнителни правила за възлагането на договори за подизпълнение, за да се избегне по-специално получаването от страна на МСП като подизпълнители на по-неблагоприятни условия в сравнение с основния изпълнител на обществената поръчка;
20. призовава Комисията да опрости процедурите за възлагане на обществени поръчки, за да се облекчи отделянето на много време и пари от страна както на органите на местно управление, така и на предприятията, за решаването на бюрократични проблеми; подчертава, че чрез улесняването на процедурите МСП ще разполагат с по-добър достъп и ще могат да участват в такива поръчки по по-равностоен и справедлив начин;
21. счита, че възлагането на подизпълнители е форма на организация на труда, която подхожда на специализираните аспекти на изпълнението на строителните работи; подчертава, че договорите за подизпълнение трябва да са съобразени всички задължения, наложени на основните изпълнители, по-специално що се отнася до трудовото право и безопасността; счита, че с оглед на тази цел е препоръчително да се установи връзка на взаимна отговорност между изпълнителя и подизпълнителя;
22. подкрепя систематичното допускане на алтернативни тръжни оферти (или варианти); посочва, че тръжните условия, и по-специално допускането на алтернативни тръжни оферти, са от ключово значение за насърчаването и разпространението на иновативни решения; подчертава, че спецификациите, отнасящи се до изискванията за изпълнението и функционалните изисквания, както и ускореното допускане на варианти, дават възможност на участниците в търга да предлагат иновативни решения;
23. насърчава създаването на единен портал за интернет достъп до цялата информация, свързана с обществените поръчки, като мрежа за всички покани за участие в търгове; отбелязва, че целта би била да се предостави обучение и информация, да се насочват предприятията към поръчки и да се обясни приложимото законодателство, по-специално за МСП (които обикновено не разполагат с големи човешки и административни ресурси с опит в терминологията, свързана с обществените поръчки и процедурите), и че специални помощни центрове също биха могли да им помогнат в оценката, дали наистина отговарят на условията на търга, и ако това е така – в попълването на документацията;
24. отбелязва, че МСП се борят да получат достъп до пазарите на обществени

поръчки, както и че следва да се направи много повече за разработване на „стратегия за МСП“; във връзка с това, като част от тази стратегия, призовава държавите-членки да работят с възложителите, за да се насърчат, където е уместно, възможностите за възлагане на подизпълнители, да се разработят и разпространят най-добри практически техники, да се избегнат процеси на предварителен подбор с прекалено много предписания, да се използват стандарти в тръжните документи, за да се гарантира, че на доставчиците не се налага да започват без всякаква подготовка, и да се създаде централизиран рекламен портал за договорите; също така призовава Комисията да извърши преглед на инициативите на държавите-членки в тази област и да насърчи по-широкото разпространение на европейския Кодекс на най-добри практики на Small Business Act;

25. насърчава държавите-членки да съдействат за „Програма за развитие на доставчиците“, каквато вече е разработена в някои страни; отбелязва, че един такъв инструмент може да се използва за насърчаване на диалога между доставчиците и възложителите на обществени поръчки, като се дава възможност на участниците да се срещнат на ранен етап от процеса на закупуване; подчертава, че този механизъм е от съществено значение за стимулиране на иновациите и подобряване на достъпа на МСП до пазарите на обществени поръчки;
26. настоятелно призовава Комисията да направи повече за осигуряването на по-съществена роля за европейските МСП при международните обществени поръчки и да положи по-големи усилия за предотвратяването на дискриминация срещу европейските МСП, като въведе същите специални разпоредби, каквито имат някои членове на споразумението относно държавните поръчки (например Канада и САЩ); отбелязва, че мерки за подобряване на прозрачността и достъпа до националните пазари на поръчки биха помогнали на МСП да получат достъп до тези пазари;
27. призовава Комисията да осигури включването в предоговарянето на споразумението относно държавните поръчки в рамките на СТО на клауза, която дава възможност на Европейския съюз да дава предимство на МСП при възлагането на договори за обществени поръчки, в духа на тези клаузи, които вече се прилагат от други държави – страни по споразумението;

„Зелени“ обществени поръчки

28. обръща внимание на голямото значение на възлагането на обществени поръчки за области като опазването на климата и околната среда, енергийната ефективност, иновациите и стимулирането на конкуренцията и отново подчертава, че публичните администрации следва да бъдат насърчавани и да разполагат с възможността да използват екологични, социални и други критерии при възлагането на обществени поръчки; приветства практическата помощ, предоставяна на административните и други публични органи, за устойчиво изпълнение на обществени поръчки; призовава Комисията да проучи възможността за използване на „зелени“ обществени поръчки като средство за насърчаване на устойчивото развитие;

29. повтаря своя призив от доклада си от февруари 2009 г., Комисията да изготви справочник за предхождащо търговската реализация възлагане на поръчки, който да предостави практически примери за разпределяне на рисковете и ползите в съответствие с пазарните условия; счита, че правата върху интелектуалната собственост трябва да бъдат предоставени на компаниите, които участват в предхождащо търговската реализация възлагане на поръчки, което ще повиши разбирането сред публичните органи и ще насърчи доставчиците да се включат в процедурите за предхождащо търговската реализация възлагане на поръчки;
30. приветства създаването на бюро за помощ на Схемата за управление по околна среда и одитиране (EMAS) на Европейската комисия, което предоставя практическа информация и помощ на компании и други организации във връзка с оценяването, докладването и подобряването на екологичните резултати на обществените поръчки; призовава Комисията да обмисли разработването на по-широко приложим онлайн портал, който би могъл да предлага практически съвети и помощ за ползващите процеса на обществени поръчки, по-специално участниците в сложни и изискващи сътрудничество процедури за обществени поръчки;

Социално отговорни обществени поръчки

31. подчертава липсата на яснота в областта на социално отговорното възлагане на обществени поръчки и призовава Комисията да предостави помощ в тази област под формата на ръководства; във връзка с това обръща внимание на промените в правната рамка, произтичащи от Договора от Лисабон и Хартата за основните права, и очаква Комисията да приложи съответните разпоредби по подходящ начин; обръща внимание на вътрешно присъщите проблеми, свързани с това, че социалните критерии по същество се отнасят към производствения процес, съответно най-често не могат да бъдат установени в крайния продукт и поради това трудно могат да бъдат контролирани при глобализирано производство и комплексни вериги на доставка; поради това очаква разработването на по-прецизни и подлежащи на проверка критерии в областта на социално отговорните обществени поръчки, съответно създаването на база данни с критерии, специфични за отделните продукти; обръща внимание на трудностите и разходите, които възникват за органите по обществените поръчки при проверката на спазването на тези критерии, и призовава Комисията да предостави съответната помощ, както и да насърчава инструменти за сертифициране на надеждността на веригите за доставка;
32. призовава Комисията да поясни, че при възлагането на обществени поръчки публичните администрации могат да използват социални критерии като плащането на съответни стандартни възнаграждения, както и други критерии; призовава Комисията да разработи насоки или друга практическа помощ, предоставяна на административните и други публични органи за устойчиво изпълнение на обществени поръчки и настоятелно призовава Комисията и държавите-членки да организират редовни обучения и кампании за повишаване на осведомеността във връзка с това; изразява подкрепа за идеята за прозрачен процес с участието на държавите-членки и местните органи с оглед на по-

нататъшно развитие на критериите; посочва, че именно в областта на социалните критерии един такъв процес осигурява добри възможности за подобрения;

33. призовава Комисията да насърчи публичните органи да използват критерии за справедлива търговия в своите търгове за обществени поръчки и политики за закупуване въз основа на дефиницията за справедлива търговия, приета в резолюцията на Европейския парламент относно справедливата търговия и развитието от 6 юни 2006 г. и съобщението на Комисията от 5 май 2009 г.; отново отправя своя предишен призив към Комисията да насърчи използването на такива критерии, например като изготви конструктивни насоки за обществени поръчки по правилата на справедливата търговия; приветства единодушното приемане на становището на Комитета на регионите на 11 февруари 2010 г., в което се призовава за обща европейска стратегия за справедлива търговия за местните и регионалните органи;

Практическа помощ: база данни и обучения

34. призовава за създаване на редовно обновявана база данни за стандарти, по-специално свързани с екологичните и социални критерии, която да бъде на разположение на публичните органи, за да се гарантира, че възложителите имат достъп до подходящи насоки и ясен набор от правила при изготвянето на тръжни оферти, така че да могат лесно да проверят тяхното съответствие с необходимите стандарти; очаква държавите-членки и всички заинтересовани страни да участват изцяло в този процес; отбелязва, че този вертикален процес следва да взема под внимание ценния опит и знания, които често са налице на местно, регионално и национално равнище; освен това обръща внимание на отрицателните последици от един фрагментиран пазар поради множеството различни регионални, национални, европейски и международни етикети, най-вече в областта на иновациите и научните изследвания;
35. отбелязва значението на стандартите за обществени поръчки по отношение на това, че те могат да помогнат на възложителите на обществени поръчки да постигнат своите цели, като им позволяват да използват изпитани процеси за възлагане на договори за продукти и услуги, осигурявайки по-ефективни в разходно отношение тръжни процедури и гарантирайки постигането на други цели на политиката от съответната обществена поръчка, например устойчивост или закупуване от малки предприятия;
37. признава, че обучението и обменът на опит между публичните органи и Комисията е от съществено значение за преодоляването на някои от сложните аспекти на пазара на обществени поръчки; изразява загриженост обаче, че със затягането на публичните бюджети тези инициативи биха могли да намалееят; поради това призовава държавите-членки и Комисията да използват съществуващите ресурси и механизми на тяхно разположение, като например партньорските проверки, предвидени в Директивата за услугите, за да насърчат малки екипи от експерти в областта на обществените поръчки от един регион да извършват преглед на дейностите на друг регион на ЕС, което би могло да

спомогне за изграждането на доверие и установяването на най-добри практики в различните държави-членки;

36. настоятелно призовава Комисията и държавите-членки да провеждат обучения и кампании за повишаване на осведомеността на местните органи и вземащите политически решения, както и да включват и други заинтересовани страни, по-специално доставчиците на социални услуги;

Регионално развитие

38. подчертава, че Сметната палата посочва редовно в годишните си доклади относно изпълнението на бюджета на ЕС, както и в последния годишен доклад за финансовата 2008 година, че неспазването на правилата на ЕС относно обществените поръчки е една от двете най-чести причини за грешки и нередности при изпълнението на европейските проекти, съфинансирани от структурните фондове и от Кохезионния фонд; в този контекст подчертава, че нередностите често се дължат на неправилното транспониране на правилата на ЕС и на разликите в правилата, прилагани от държавите-членки; призовава Комисията и държавите-членки да преразгледат, в сътрудничество с регионалните и местните органи на управление, съвкупността от различни разпоредби, приложими за обществените поръчки, с оглед тяхното уеднаквяване и опростяване на цялата нормативна уредба за обществени поръчки, по-специално за да се намали рискът от грешки и да се подобри ефикасността при използване на структурните фондове;
39. счита, че не само разходите и сложността могат да бъдат пречка, но също така и необходимото време за приключване на процедурата по възлагане на обществените поръчки и опасността от съдебни искове под формата на продължителни процедури по обжалване, които често се възпрепятстват от различни участници, затова приветства факта, че благодарение на плана за възстановяване за основните публични проекти е възможно да се прилагат ускорени версии на процедурите, посочени в директивите за обществени поръчки, по-специално през 2009 и 2010 г.; призовава държавите-членки да използват процедурата и да подпомагат местните и регионални органи при прилагането на тези процедури и възползването от тях, като във всеки случай се спазват стандартните правила и разпоредби относно обществените поръчки;
40. призовава Комисията да разгледа възможността за по-нататъшно използване на ускорени процедури във връзка със структурните фондове, дори и след 2010 г., и за удължаване на срока на прилагане на временното увеличение на праговете с конкретната цел инвестициите да се засилят;

Международна търговия

41. посочва, че все повече нараства взаимната обвързаност между вътрешния пазар и международните пазари; в този контекст, счита, че законодателите на вътрешния пазар на ЕС и преговарящите от името на ЕС в областта на международната

търговия следва да имат предвид възможните последици за другата страна при осъществяването на своята дейност, както и че следва да приемат съгласувана политика, която да бъде винаги насочена към насърчаване на ценностите на ЕС в политиките в областта на обществените поръчки, като например прозрачност, принципна позиция срещу корупцията и напредък в сферата на социалните права и правата на човека; приканва комисията по вътрешния пазар и защита на потребителите и комисията по международна търговия да проведат съвместни информативни заседания, с цел подобряване на взаимодействието;

42. подчертава, че една стабилна рамка за държавните поръчки е предварително условие за пазар, който е ориентиран към принципите на лоялна и свободна конкуренция, а също така подпомага борбата с корупцията;
43. посочва също така, в контекста на ангажиментите на Европейския съюз в областта на международните обществени поръчки, важноста на засилването на антикорупционните механизми в тази област и обръща внимание на необходимостта да се съсредоточат усилия за осигуряването на прозрачност и справедливост при използването на обществени средства;
44. настоятелно призовава 22-те държави наблюдатели на споразумението относно държавните поръчки да ускорят процеса на присъединяването си към споразумението;
45. призовава Комисията да извърши оценка на възможността за включване в споразуменията относно обществените поръчки с международни партньори на разпоредби, изискващи спазване на задълженията, произтичащи от основните права на човека, посочени в конвенции и международни споразумения;
46. решително се обявява срещу протекционистки мерки в областта на обществените поръчки на световно равнище, но същевременно силно вярва в принципа на реципрочност и пропорционалност в тази област; призовава Комисията да разгледа възможността за налагане на пропорционални целеви ограничения върху достъпа до части от пазара на обществени поръчки на ЕС по отношение на тези търговски партньори, които се възползват от отворения характер на пазара на ЕС, но не са показали намерение да отворят своя собствен пазар за дружества от ЕС, с цел нашите партньори да бъдат насърчени да предложат реципрочни и пропорционални условия за пазарен достъп за европейските дружества;
47. обръща внимание на разпоредбите на членове 58 и 59 от Директива 2004/17/ЕО; призовава държавите-членки да се възползват изцяло от възможността да информират Комисията за проблеми, свързани с достъпа на техни предприятия до пазарите на трети страни, и призовава Комисията да предприеме ефективни мерки, за да гарантира, че предприятията от Съюза имат реален достъп до пазарите на трети страни;
48. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на Съвета и на Комисията.

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

Годишните разходи за обществени поръчки за стоки и услуги в Европейския съюз възлизат на повече от 16% от БВП, респ. повече от 1 500 милиарда евро¹. Трансграничните обществени поръчки обаче заемат минимална част от тях (около 3%). Основна цел на обществените поръчки е икономичното и разходно-ефективно придобиване на стоки и услуги с оглед на изпълнение на обществени задачи. Публичните органи обаче не са участник на пазара като всеки друг; те носят особена отговорност, тъй като управляват обществени средства. Обществените поръчки следва да допринасят там, където това е възможно, за решаване на големите предизвикателства: овладяване на световната икономическа и финансова криза, изменението на климата и влошаващата се криза, свързана с бедността в страните от Юга.

Без съмнение възложителите на обществени поръчки извличат ползи от европейския вътрешен пазар и неговите правила: по-големите пазари предлагат повече свобода на избора, което може да доведе до по-ниски разходи и по-добро качество; по-голямата прозрачност спомага за борба с корупцията и измамите; трансграничното сътрудничество създава нови възможности за действие и набиране на опит. Съществува обаче и обратната страна: в много държави-членки регионалните и местните органи са най-големите възложители на обществени поръчки, а точно при тях в настоящата икономическа криза става видно, че европейските директиви относно възлагането на обществени поръчки ограничават възможностите за действие и оскъпяват и забавят възлагането на поръчките.

Изпълнителите на обществени поръчки, особено малките и средните предприятия, също са потърпевши от бюрократичните процедури и липсата на правна сигурност. Съществуват многобройни изследвания, които доказват допълнителните разходи, респ. по-дългите процедури, на които не можем да се спрем тук подробно.

Правна несигурност

Причините за това развитие са различни. Преразглеждането на директивите относно възлагането на обществени поръчки през 2004 г. имаше за цел да доведе до опростяване, модернизиране и осигуряване на гъвкавост в областта на възлагането на обществени поръчки. Тази цел обаче не беше постигната.

От една страна, някои разпоредби на самите директиви не са достатъчно ясни: политическите различия в Съвета и Парламента доведоха до компромиси във формулировките, празноти и непоследователност в правния текст.

От друга страна, транспонирането в държавите-членки отне много време, при транспонирането разпоредбите на директивите често ставаха още по-строги, бяха въведени допълнителни критерии, а някои инструменти за осигуряване на гъвкавост не бяха възприети. Накратко – директивите не бяха транспонирани съгласно оригиналния текст.

Правните неясноти доведоха до множество процедури по обжалване и голям брой

¹ Данни на Международния валутен фонд за 2006 г., номинален БВП в милиони щатски долари въз основа на обменния валутен курс за октомври 2007 г. за ЕС: 14 609 840 милиона щатски долара, дори при положение че значителна част от тях се изразходват за стоки в областта на отбраната.

съдебни процеси на национално и европейско равнище. Чрез съдебната практика на Съда на Европейските общности и актовете с незадължителна правна сила на Европейската комисия беше направен опит да бъдат запълнени празнотите в правната уредба, което не подобри прегледността.

Всичко това доведе до сложен правен режим, който поставя преди всичко по-малките градове и общини, но също така малките и средните предприятия, пред сериозни правни проблеми, с които те не могат да се справят без повишаване на разходите или външни юридически консултации. Важни проекти за възлагане на обществени поръчки са замразени поради правна неяснота или опасност от юридически спорове. Едва ли има друга област, в която се водят толкова много правни спорове. Неправилното прилагане на разпоредбите относно възлагането на обществени поръчки е един от най-честите източници на грешки при европейските структурни фондове.

Основните области на правни спорове са, наред с другото, в сферата на публично-публичните партньорства, селищното устройство (също така социалното жилищно строителство) и концесиите за услуги. Неясноти съществуват обаче и в сферата на публично-частните партньорства, при обществените поръчки за продукти, които са предмет на справедлива търговия, прилагането на директивите за възлагане на обществени поръчки, когато стойността на договора е под установените прагове, както и при възможността за съблюдаване при обществените поръчки на социални критерии като еднакво заплащане, равенство между половете, спазване на колективните трудови договори, осигуряване на работни места за дългосрочно безработни или младежи със затруднен достъп до трудова заетост.

Липса на координация в рамките на Европейската комисия

Освен това в рамките на Европейската комисия липсва координация. Множество служби на Комисията „откриха“ възлагането на обществени поръчки като инструмент за постигане на цели, за които Европейският съюз иначе не разполага с достатъчно финансови средства или правна компетентност. Разбира се, има смисъл да бъдат насърчавани и подкрепяни възложителите на обществени поръчки да възлагат поръчки при зачитане на принципа за опазване на околната среда и принципа за социална отговорност и да насърчават научните изследвания и иновациите. Големият брой инициативи обаче не допринася за правна яснота и по този начин поставя под съмнение постигането на иначе заслужаващата подкрепа цел. Големият брой актове с незадължителна правна сила внася допълнителна правна непоследователност. При разработването на актове с незадължителна правна сила Комисията следва да взема предвид принципа на пропорционалност и тяхното практическо отражение на местно равнище. Най-новото изследване на Европейския институт по публична администрация (EIPA) „The Institutional Impacts of EU Legislation on Local and Regional Governments, A Case Study of the 199/31/EC Landfill Waste and 2004/18/EC Public Procurement Directives“, подлага на критика преди всичко широката употреба на актове с незадължителна правна сила: използването на актове с незадължителна правна сила за уреждане на много важни аспекти на директивата е друг важен недостатък: не е възможно да се предвиди институционалното въздействие на актовете с незадължителна правна сила. В съответствие с инициативата за по-добро законотворчество следва да се проучи също така въздействието на актовете с незадължителна правна сила и въпросът относно спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност (съкратена оценка на въздействието).

За съжаление при прилагането от страна на Комисията на европейското право в

областта на възлагането на обществени поръчки липсва и политически баланс. Докато в областта на обществените поръчки с екологичен и енергийно ефективен аспект съществуват множество инициативи, наръчници и насоки, последното съобщение на Комисията в областта на възлагане на обществени поръчки при спазване на принципа за социална отговорност е от 2000 г., т.е. преди преразглеждането на директивите в областта на възлагането на обществени поръчки. В твърде сложната юридически област на обществените поръчки за продукти, които са предмет на справедлива търговия, до момента има само едно съобщение, но не и насоки или наръчници. Това може да бъде разбрано погрешно като индиректно определяне на приоритети от страна на Европейската комисия.

Поради тази причина докладчикът изисква по-добра координация на възлагането на обществени поръчки в рамките на Комисията между различните служби на Комисията и обща, публично разпознаваема стратегия в областта на възлагането на обществени поръчки, включително еднообразно представяне в Интернет, с цел подобряване на прозрачността на нормотворчеството.

При това биха били приветствани повече инициативи при организирането на обмяна на опит, разработването на изпитани практики и методи и при подкрепата за програми за обучение в държавите-членки. Освен това обучението следва да не бъде насочено само към местните възложители на обществени поръчки, а да включва и лица, които вземат решения на политическо равнище, както и други лица и организации, по-специално неправителствени организации, които предоставят социални услуги. В този случай може да бъде полезен френският опит, тъй като този модел в момента се изпитва във Франция.

Освен това в доклада се отправя критика към липсата на прозрачност по отношение на състава и резултатите от работата на действащата в рамките на Комисията консултативна група по въпросите на възлагането на обществени поръчки и се призовава Комисията да осигури по-балансиран състав и повече прозрачност както в този орган, така и в планираната нова комисия по въпросите на публично-частните партньорства.

Правно изясняване от страна на Съда на ЕС на публично-публичните партньорства

С влизането в сила на Договора от Лисабон правното положение се промени. Преди всичко беше засилена ролята на местните и регионалните органи. За първи път правото на местно и регионално самоуправление беше признато в първичното право на Европейския съюз (член 4, параграф 2 от Договора за ЕС):

„Съюзът зачита равенството на държавите-членки пред Договорите, както и националната им идентичност, присъща на техните основни политически и конституционни структури, включително по отношение на местното и регионалното самоуправление.“

Също така и новият протокол за услугите от общ интерес (точка 26) подчертава в член 1:

„*основната роля и голямата дискреционна власт на националните, регионалните и местните органи за предоставяне, възлагане и организиране на услугите от общ икономически интерес, така че да се доближават максимално до потребностите на ползвателите.*“

Преди влизането в сила на новия Договор, Съдът на Европейския съюз в много свои решения вече е третира въпроса за правото на общинско самоуправление и посочва, че „публичен орган може да изпълнява възложените му задачи от обществен интерес със свои собствени средства в сътрудничество с други публични органи“ (С-480/06 Stadtwerke Hamburg). С това Съдът на ЕС засилва свободата на избор на общините и местното самоуправление. Все пак решенията не представляват разрешение за всякакво сътрудничество между общините. Съдът на ЕС счита, че публично-публичните партньорства, като сътрудничеството между общините и сътрудничество на национално равнище за непопадащи в обсега на законодателството в областта на обществените поръчки при следните условия:

1. целта е съвместно изпълнение на задължение за обществена услуга, което засяга всички общини,
2. извършвано единствено от публични органи, т.е. без участието на частни лица,
3. когато дейността се извършва най-вече от името на участващите публични органи.

Освен това Съдът на ЕС потвърди, че теоретичната възможност за отварянето на едно публично-публично партньорство за частни участници не е пречка за изключването на такива, докато към момента на възлагането не е налице конкретно намерение за това. С това се изяснява една противоречива област в обществените поръчки. Задължителна последица от тези решения трябва да бъде, че Комисията ще се откаже от започването на процедури по установяване на нарушение срещу държави-членки и съвместно с Парламента и участниците ще започне работа по консолидирането на съдебната практика на Съда на ЕС. Настоящият доклад следва да даде началото на това.

Правно изясняване на концесиите за услуги

Концесиите за услуги за първи път се дефинират в преразгледаните директиви, а именно като договори, в които „на срещното задължение на предоставянето на услуги се състои или само в правото да се експлоатира тази услуга или се състои едновременно в това право и в плащане“. Европейският законодател изрично ги извади от приложното поле на директивите за обществените поръчки, за да гарантира на възложителите и изпълнителите повече гъвкавост, както и да отчете различната правна култура и традиция в отделните държави-членки. Това беше потвърдено от Съда на ЕС в най-новите му решения (С-206/09 Eurawasser от 10.09.2009 г.) Концесиите за услуги не попадат в приложното поле на директивите за обществените поръчки, а само под „по-лекия“ режим на договорите за ЕС. В това решение Съдът на ЕС е уточнил критерия за прехвърлянето на риска. По мнението на Съда на ЕС концесиите за услуги във водното стопанство не са изключени поради това, че отношението на ползване е уредено в рамките на устав и съдържа задължение за ползване или включване. Икономическият риск, който е налице при концесиите за услуги, може да съществува и в ограничен обхват. Съдът на ЕС потвърди, че публичният възложител може да реши да възложи услуги чрез отдаването на концесия, когато счита, че така предоставянето на въпросната общоикономическа услуга може да се гарантира по-най-добрия начин. С това Съдът доведе до изясняване една обширна област на чести правни спорове.

Изясняване в областта на публично-частните партньорства

Комисията и Съдът на ЕС внесоха яснота и в други области. Както Комисията в нейното съобщение относно публично-частните партньорства от 2008 г., така и Съдът на ЕС в

своето решение от 15 октомври 2009 г. (С-1906/08 Acoset) констатираха, че за възлагането и прехвърлянето на определени задачи на новоосновано публично-частно партньорство не е необходим двоен търг за възлагане. За да може обаче да се прехвърли концесията върху публично-частно дружество, предварително създадено за тази цел, без обявяване на търг, трябва да са изпълнени следните предпоставки:

- изборът на частния съдружник става с публична процедура, след като са проверени финансовите, техническите, оперативните и управленческите изисквания, както и характеристиките на офертата по отношение на съответната услуга.
- освен това смесеното публично-частно предприятие трябва да запази непроменена обществената си цел за целия срок на концесията; съществена промяна в обществената цел или в прехвърлената му задача би трябвало да има за последица задължението за обявяването на търг за възлагане според мнението на Съда на Ес.

С това е внесена достатъчно правна яснота и по отношение на публично-частните партньорства.

Градоустройствено планиране

Все пак не всички проблеми са отстранени. Особени проблеми в момента предизвиква областта на градоустройственото планиране. Чрез широко тълкуване преди всичко от страна на германски съдилища след решението на Съда на ЕС по делото Roanne, С-220-05 приложното поле на директивите за обществените поръчки беше разширено върху области, за които всъщност не бяха предназначени. Общините трябва да имат възможността да продават земя с определени задължения (като например със запазеното право да бъде застроени в рамките на 2 години), без тази продажба да трябва да бъде обявявана в европейски търг според критериите за възлагане на обществени поръчки. Иначе съществува опасност „да трябва да се признае, колкото и безумно да изглежда, че всяка градоустройствена дейност попада в приложното поле на директивата. Защото мерките, с които се урежда възможността за застрояване, променят по дефиниция, но и по същество, стойността на земята, за която се отнасят.” (Цитат на генералния адвокат Paolo Mengozzi в заключителната му пледоария пред Съда на ЕС от 17.11.2009 г.)

За такива случаи директивите за обществените поръчки никога не са били предназначени и се надяваме, че Съдът се присъединява към мнението на генералния адвокат.

Устойчиво и иновативно възлагане

Докато в областта на екологичните поръчки съществуват множество помощни инструменти като „GPP Toolkit“, кампанията „Procura+“ или „TopTen Pro“, които подпомагат органите и другите публични организации при устойчивото възлагане, както и в областта на иновативните поръчки съществува съобщение на Комисията относно предтърговското възлагане и съобщение относно инициативата за водещите пазари, подобни инициативи липсват изцяло в областта на социално отговорното възлагане. Договорът за реформа от Лисабон потвърди обаче и значението на социалните аспекти в Европа. По-специално в новия член 3, параграф 3 от ДЕС, както и във вече задължителната Харта на основните права, чисто икономическата досега ориентация на Европейския съюз беше разширена и вече обхваща и задължителни

социални цели. Това трябва да бъде отразено и в инициативите на Комисията. Именно областта на социално отговорните обществени поръчки страда поради два проблема: социалните критерии по същество се отнасят към производствения процес, съответно най-често не могат да бъдат установени в крайния продукт и поради това трудно могат да бъдат контролирани при глобализирано производство и комплексни вериги на доставка. Още по-комплексни и трудно обозрими стават нещата и от това, че при обявяването на търг трябва да се допуска и самосертифициране, за да не се нарушава изискването за недискриминация. Проверката на тези сертификати често пъти надхвърля възможностите на публичните възложители. Ето защо Комисията следва наред с наръчник да предвиди и разработването на прецизни и подлежащи на проверка критерии, респективно разработването на база данни с критерии, специфични за отделните продукти. Следва да се обмисли и създаването на служба за услуги на европейско равнище, която да разработва и проверява критерии за отделните групи продукти и при нужда да изпълнява функцията на извънсъдебна инстанция за разрешаване на спорове при внасяне на възражения.

Преразглеждане на директивите относно възлагането на обществени поръчки

Преразглеждане на директивите относно възлагането на обществени поръчки В общ план би било желателно Комисията при планираното преразглеждане на директивите за обществените поръчки да вземе под внимание посочените аспекти и по този повод да изясни правните и практическите недостатъци при транспонирането в държавите-членки, както и съществуващите правни неясноти при прилагането на разпоредбите за обществените поръчки. Желателно е също така изясняването на въпроса, къде и как Европейският съюз може да допринесе за опростяване на администрацията в тази област. Това обаче предполага един спешно необходим и обективен анализ на сегашното бреме.

Това, разбира се, следва да става с широкото участие на всички заинтересовани страни. Все пак следва да предупредим, че в сегашния момент не е подходящо преразглеждането на директивите за обществените поръчки. В момента за това би било твърде рано поради няколко причини. От една страна, при едно преразглеждане на тези директиви непременно следва да се включи и „директивата за обжалване при обществените услуги”, за да се избегне по-нататъшното разпокъсване на правото в областта на обществените поръчки. Към сегашния момент обаче, директивата за средствата за правна защита не е влязла в сила във всички държа-членки и практическото въздействие то нея върху обществените поръчки не може да бъде оценено. От друга страна, държавите-членки в момента се намират в дълбока криза на икономиката и финансовите пазари, чието въздействие на общинско равнище още не може да бъде преценено и със сигурност ще нараства през следващите години В такъв момент едно изменение на правната основа за обществените поръчки би довело до допълнителна несигурност и до забавяне на обществените поръчки. От това обаче биха пострадали всички.

24.2.2010

СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА ПО РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ

на вниманието на комисията по вътрешния пазар и защита на потребителите

относно развитието в областта на обществените поръчки
(2009/2175(INI))

Докладчик по становище: Oldřich Vlasák

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Комисията по регионално развитие приканва водещата комисия по вътрешния пазар и защита на потребителите да включи в предложението за резолюция, което ще приеме, следните предложения:

1. посочва, че макар местните и регионални органи на управление да са сред най-големите потребители в Европа и следователно играят съществена роля при прилагането на разпоредбите за обществените поръчки, сложността на правилата за прилагане на законите за конкуренцията и обществените поръчки води до това, че на равнище поднационални органи често се наблюдава липса на експертен опит с нормативната уредба и нейното прилагане, както и на подходящо обучение и насоки относно обществените поръчки; призовава държавите-членки да въведат курсове за обучение за правилата в областта на обществените поръчки (в т.ч. специфични аспекти като социални и екологични критерии и критерии, свързани с разнообразието и равенството) и да насърчат използването на информационните и комуникационни технологии с оглед по-доброто разбиране на тези правила и увеличаване на административния капацитет на местните и регионални органи; във връзка с това изтъква възможността за създаване на организации за възлагане на обществени поръчки на регионално равнище, основани на сътрудничеството между местните и регионалните органи, което значително би подобрило ефикасността и ефективността на обществените поръчки посредством взаимни контакти и обмен на опит и информация; също така подчертава, че усилията за разкриване и намаляване на корупцията на регионално и местно равнище трябва да продължат посредством въвеждане на обучение, предоставяне на информация и даване на гласност;
2. подчертава, че Сметната палата посочва редовно в годишните си доклади относно изпълнението на бюджета на ЕС, както и в последния годишен доклад за

финансовата 2008 година, че неспазването на правилата на ЕС относно обществените поръчки е една от двете най-чести причини за грешки и нередности при изпълнението на европейските проекти, съфинансирани от структурните фондове и от Кохезионния фонд; подчертава в тази връзка, че нередностите често се дължат на неправилното транспониране на правилата на ЕС и на разликите в правилата, прилагани от държавите-членки; призовава Комисията и държавите-членки да преразгледат, в сътрудничество с регионалните и местните органи на управление, различните набори от правила, приложими за обществените поръчки, с оглед уеднаквяване на въпросните правила и опростяване на цялата нормативна уредба за обществените поръчки, така че да се намали в частност рискът от грешки и да се увеличи ефикасността при използване на структурните фондове;

3. счита, че не само разходите и сложността могат да бъдат пречка, но също така и необходимото време за приключване на процедурата по възлагане на обществените поръчки и опасността от съдебни искове под формата на продължителни процедури по обжалване, които често се възпрепятстват от различни участници, затова приветства факта, че благодарение на плана за възстановяване за основните публични проекти е възможно да се прилагат ускорени версии на процедурите, посочени в директивите за обществени поръчки, по-специално през 2009 и 2010 г.; призовава държавите-членки да използват процедурата и да подпомагат местните и регионални органи при прилагането на тези процедури и възползването от тях, като във всеки случай се спазват стандартните правила и разпоредби относно обществените поръчки;
4. призовава Комисията да разгледа възможността за използване, дори и след 2010 г., на ускорени версии на процедурите във връзка със структурните фондове и за удължаване на срока на прилагане на временното увеличение на праговете с конкретната цел инвестициите да се засилят;
5. отбелязва с неудовлетворение факта, че в някои случаи отпускането на суми от структурните фондове за инфраструктурни проекти, разработвани в контекста на публично-частни партньорства, и свързани с тях договори с частни стопански субекти, основаващи се на обществени поръчки, възложени на поднационално равнище, води, поради много сложните процедури за възлагане на обществени поръчки, до загуба на безвъзмездни средства на Европейския съюз, които преди са били на разположение за финансиране на развитието на инфраструктурата; счита, че е от ключово значение да се премахнат препятствията пред публично-частните партньорства, ако Европейският съюз желае да разполага с възможност за инвестиции в инфраструктура и качествени услуги; приканва Комисията да гарантира, че правилата за прилагане на обществените поръчки и структурните фондове установяват последователна рамка за публично-частните партньорства с оглед създаване на правна сигурност за всички заинтересовани страни и намаляване на натиска върху обществените бюджети в контекста, определен от принципа на съфинансиране и от последиците от световната икономическа криза;
6. признава правото на местните и регионални органи да вземат по демократичен начин решения кои са най-добрите средства за предоставяне на обществени услуги, включително решения да се използват услугите на дружества, които те притежават

или контролират, без каквото и да е участие на частен партньор; счита, че дори без задължителни тръжни процедури междуобщинското сътрудничество или други форми на сътрудничество между обществени институции за предоставяне на услуги следва да бъде прието като законен способ за предоставяне на услуги, както и поднационалните участници следва да са в състояние да възлагат задачи, свързани с предоставянето на обществени услуги, на дружества, които те притежават или контролират;

7. изтъква, че инициативите на Комисията по отношение на обществените поръчки се нуждаят от по-добро координиране, за да се избегне рискът от липса на съгласуваност с европейските директиви относно обществените поръчки и от възникване на проблеми от правно естество за стопанските субекти; в тази връзка призовава за по-добра координация в рамките на Комисията, в това число за единен уебсайт с ясни структури, които да насърчават прозрачността на законодателния процес в тази област;
8. изтъква необходимостта от насърчаване на МСП да участват в обществените поръчки, възлагани от мести и регионални органи, в съответствие с общите цели на ЕС в подкрепа на МСП; подчертава, че увеличаване на участието на МСП може да се гарантира чрез съответното предоставяне на информация, провеждане на консултации, курсове за обучение и оказване на практическа помощ;
9. присъединява се към безпокойството, изразено от редица местни органи в отговор на тълкуването на решенията¹ на Съда на Европейския съюз в областта на градското развитие; изразява твърда убеденост, че стриктното от оперативна и правна гледна точка прилагане на правилата за обществените поръчки може да възпрепятства градското развитие; призовава Комисията да състави, в тясно сътрудничество с Парламента, Съвета и регионалните и местни органи на управление, съответните правила за обществените поръчки, които да бъдат достатъчно ясни и да позволяват на възлагащите органи ясно да определят кои договори за обществени поръчки и концесии са предмет на възлагане, като по този начин направят разграничение между такива поръчки и концесии и проекти за градско развитие, които не подлежат на тези правила, така че да бъдат улеснени споразуменията относно земи между публичния и частния сектор без излишното изискване за задължително възлагане на обществена поръчка и без да се накърняват правомощията и правото на местните органи на управление да решават за устройството на своята територия; с огромен интерес очаква решението на Съда по дело С-451/08; подкрепя становището на генералния адвокат на Съда, издадено на 17 ноември 2009 г. по дело С-451/08: „Тези широки и амбициозни цели не бива да се забравят при тълкуването на директивата, но не трябва да се приема, че чрез позоваване на целите на мярката, нейното приложно поле може да бъде разширявано до безкрай” (параграф 35); в противен случай съществува риск „всички дейности по градско планиране да трябва да подлежат на разпоредбите на директивата, тъй като по дефиниция разпоредбите относно възможното извършване на строителни дейности променят съществено

¹ Решение на Съда на Европейските общности (Първи състав) от 18 януари 2007 г. по дело С-220/05 Jean Augoux и други с/y Commune de Roanne.

стойността на въпросната земя”.

РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ

Дата на приемане	22.2.2010 г.
Резултат от окончателното гласуване	+: 39 -: 1 0: 0
Членове, присъствали на окончателното гласуване	François Alfonsi, Luís Paulo Alves, Charalampos Angourakis, Catherine Bearder, Jean-Paul Basset, Sophie Briard Auconie, Zuzana Brzobohatá, Alain Cadec, Ricardo Cortés Lastra, Tamás Deutsch, Rosa Estaràs Ferragut, Seán Kelly, Евгени Кирилов, Constanze Angela Krehl, Petru Constantin Luhan, Ramona Nicole Mănescu, Iosif Matula, Miroslav Mikolášik, Franz Obermayr, Jan Olbrycht, Wojciech Michał Olejniczak, Markus Pieper, Georgios Stavrakakis, Nuno Teixeira, Michael Theurer, Michail Tremopoulos, Viktor Uspaskich, Lambert van Nistelrooij, Oldřich Vlasák, Kerstin Westphal, Hermann Winkler, Joachim Zeller, Elżbieta Katarzyna Łukacijewska
Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване	Vasilica Viorica Dăncilă, Karin Kadenbach, Heide Rühle, Peter Simon, László Surján, Evžen Tošenovský, Sabine Verheyen

2.3.2010

СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА ПО МЕЖДУНАРОДНА ТЪРГОВИЯ

на вниманието на комисията по вътрешния пазар и защита на потребителите

относно развитието в областта на обществените поръчки
(2009/2175(INI))

Докладчик по становище: Małgorzata Handzlik

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Комисията по международна търговия приканва водещата комисия по вътрешния пазар и защита на потребителите да включи в предложението за резолюция, което ще приеме, следните предложения:

1. посочва, че все повече нараства взаимната обвързаност между вътрешния пазар и международните пазари; в този контекст, счита, че законодателите на вътрешния пазар на ЕС и преговарящите от името на ЕС в областта на международната търговия следва да отчитат възможните взаимни последици за всички страни, когато осъществяват своята дейност, както и че следва да приемат съгласувана политика, която да бъде винаги насочена към насърчаване на ценностите на ЕС в политиките в областта на поръчките, като например прозрачност, принципна позиция срещу корупцията и напредък в сферата на социалните права и правата на човека; с цел подобряване на взаимодействието, приканва комисията по вътрешния пазар и защита на потребителите и комисията по международна търговия да проведат съвместни информативни заседания;
2. подчертава, че една стабилна рамка за държавните поръчки е предварително условие за пазар, който е ориентиран към принципите на лоялна и свободна конкуренция, а също така подпомага борбата с корупцията;
3. счита, че едно плурилатерално споразумение като споразумението относно държавните поръчки представлява най-доброто средство за осигуряване на равни условия за европейските предприятия във връзка с пазарния достъп до обществени поръчки на международно равнище; поради тази причина настоятелно призовава Комисията да приключи преговорите относно междинния текст, договорен през 2006 г. като преразгледан вариант на споразумението относно държавните поръчки,

което влезе в сила през 1996 г. и настоятелно призовава Комисията да продължи усилията си за сключване на това амбициозно споразумение относно държавните поръчки; посочва, че в своя преамбюл и в член V споразумението относно държавните поръчки признава специалното и диференцирано третиране на развиващите се страни;

4. настоятелно призовава 22-те държави – наблюдатели на споразумението относно държавните поръчки да ускорят процеса на присъединяването си към споразумението;
5. счита, че пазарът на обществени поръчки на ЕС остава най-отвореният пазар на обществени поръчки в световен мащаб;
6. изразява съжаление, че нашите международни партньори все още не са отворили своите вътрешни пазари на обществени поръчки за дружества от ЕС по същия начин, по който вътрешният пазар на ЕС е отворен за предприятия от трети страни; изразява дълбоко съжаление относно факта, че основните ни търговски партньори си служат с практики в областта на обществените поръчки, които са дискриминационни спрямо доставчиците от ЕС, участващи в търгове за възлагане на обществени поръчки в трети страни; изразява съжаление относно факта, че някои основни търговски партньори (включително членове на споразумението относно държавните поръчки) предприемат протекционистки мерки в областта на обществените поръчки;
7. настоятелно призовава Комисията да направи повече за осигуряването на по-съществена роля за европейските МСП при международните обществени поръчки и да положи по-големи усилия за предотвратяването на дискриминация срещу европейските МСП, като въведе същите специални разпоредби, каквито имат някои членове на споразумението относно държавните поръчки (например Канада и САЩ); отбелязва, че мерки за подобряване на прозрачността и достъпа до националните пазари на поръчки биха помогнали на МСП да навлязат на тези пазари;
8. като решително се обявява срещу протекционистки мерки в областта на обществените поръчки на световно равнище, силно вярва в принципа на реципрочност и пропорционалност в тази област; призовава Комисията да разгледа възможността за налагане на пропорционални целеви ограничения върху достъпа до части от пазара на обществени поръчки на ЕС по отношение на тези търговски партньори, които се възползват от отворения характер на пазара на ЕС, но не са показали намерение да отворят своя собствен пазар за дружества от ЕС, с цел нашите партньори да бъдат насърчени да предложат реципрочни и пропорционални условия за пазарен достъп за европейските дружества;
9. обръща внимание на разпоредбите на членове 58 и 59 от Директива 2004/17/ЕО; призовава държавите-членки да се възползват изцяло от възможността да информират Комисията за проблеми, засягащи достъпа на техни предприятия до пазарите на трети страни, и призовава Комисията да предприеме ефективни мерки, за да гарантира, че предприятията от Съюза наистина имат достъп до пазарите на трети страни;

10. призовава Комисията да осигури включването в предоговарянето на споразумението относно държавните поръчки в рамките на Световната търговска организация (СТО) на клауза, която дава възможност на Европейския съюз да дава предимство на МСП при възлагането на договори за обществени поръчки, в духа на тези клаузи, които вече се прилагат от други държави – страни по споразумението;
11. в контекста на ангажиментите на Европейския съюз в областта на международните обществени поръчки посочва също така важността на засилването на антикорупционните механизми в областта на обществените поръчки и обръща внимание на необходимостта да се съсредоточат усилия за осигуряването на прозрачност и справедливост при използването на обществени средства;
12. призовава Комисията да извърши оценка на възможността за използване на екологосъобразните обществени поръчки като средство за насърчаване на устойчивото развитие;
13. призовава Комисията да извърши оценка на възможността за включване в споразуменията относно обществените поръчки с международни партньори на разпоредби, изискващи спазване на задълженията, произтичащи от основните права на човека, посочени в конвенции и международни споразумения.

РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ

Дата на приемане	23.2.2010 г.
Резултат от окончателното гласуване	+: 16 -: 5 0: 5
Членове, присъствали на окончателното гласуване	William (The Earl of) Dartmouth, Daniel Caspary, Christofer Fjellner, Joe Higgins, Yannick Jadot, David Martin, Emilio Menéndez del Valle, Vital Moreira, Cristiana Muscardini, Godelieve Quisthoudt-Rowohl, Niccolò Rinaldi, Helmut Scholz, Iuliu Winkler, Jan Zahradil, Paweł Zalewski
Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване	Catherine Bearder, José Bové, George Sabin Cutaș, Mário David, Salvatore Iacolino, Syed Kamall, Elisabeth Köstinger, Jörg Leichtfried, Matteo Salvini, Michael Theurer, Jarosław Leszek Wałęsa
Заместник(ци) (чл. 187, пар. 2), присъствал(и) на окончателното гласуване	Patrice Tirolien

РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ

Дата на приемане	28.4.2010
Резултат от окончателното гласуване	+: 28 -: 0 0: 8
Членове, присъствали на окончателното гласуване	Cristian Silviu Buşoi, Lara Comi, Anna Maria Corazza Bildt, António Fernando Correia De Campos, Jürgen Creutzmann, Christian Engström, Evelyne Gebhardt, Louis Grech, Małgorzata Handzlik, Malcolm Harbour, Philippe Juvin, Sandra Kalniete, Alan Kelly, Eija-Riitta Korhola, Edvard Kožušník, Kurt Lechner, Toine Manders, Mitro Repo, Robert Rochefort, Zuzana Roithová, Heide Rühle, Andreas Schwab, Róza Gräfin Von Thun Und Hohenstein, Kyriacos Triantaphyllides, Bernadette Vergnaud, Barbara Weiler
Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване	Pascal Canfin, Cornelis de Jong, Frank Engel, Anna Hedh, Othmar Karas, Emma McClarkin, Catherine Soullie, Anja Weisgerber, Kerstin Westphal
Заместник(ци) (чл. 187, пар. 2), присъствал(и) на окончателното гласуване	Edward Scicluna