



Брюксел, 24 май 2024 г.  
(OR. en)

10358/24

MAP 22  
RC 21  
MI 544  
COMPET 595  
FIN 472

## РЕЗУЛТАТИ ОТ РАБОТАТА

---

От: Генералния секретариат на Съвета

Дата: 24 май 2024 г.

До: Делегациите

---

№ предх. док.: 9963/24

---

Относно: Заключение на Съвета относно Специален доклад 28/2023 на Европейската сметна палата: „Обществени поръчки в ЕС – По-ниска конкуренция при поръчките за строителство, доставки и услуги през периода 2011—2021 г.“  
- Одобрени на 24 май 2024 г.

---

ПРИЛОЖЕНО се изпращат на делегациите заключенията на Съвета относно Специален доклад № 28/2023 на Европейската сметна палата: *Обществени поръчки в ЕС – По-ниска конкуренция при поръчките за строителство, доставки и услуги през периода 2011–2021 г.*“, одобрени от Съвета по конкурентоспособност на неговото 4026-о заседание на 24 май 2024 г.

**Заклучения на Съвета относно Специален доклад 28/2023 на  
Европейската сметна палата:**

**Подобряване на лоялната и ефективна конкуренция при обществените поръчки в ЕС  
за строителство, доставки и услуги**

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

КАТО ПРИПОМНЯ заключенията на Съвета от 9 юни 2022 г. относно развитието на устойчиви обществени поръчки<sup>1</sup>, в които Съветът счете за съществено да се възприеме постепенен и хармонизиран подход при въвеждането на стратегически разпоредби за обществените поръчки за постигане на целите на ЕС в областта на околната среда и климата, като същевременно се обмисли възможността за рамка на равнището на ЕС и на национално равнище, предназначена за подобряване на конкурентоспособността и устойчивостта на икономиката на ЕС;

КАТО ПРИПОМНЯ заключенията на Европейския съвет от 26 и 27 октомври 2023 г., в които се призовава по-специално за „развиване на конкурентното предимство на ЕС в областта на цифровите и чистите технологии, включително чрез акцент върху иновациите, научните изследвания, образованието и уменията; и намаляване на основните критични зависимости и диверсифициране на веригите на доставка чрез стратегически партньорства“<sup>2</sup>;

КАТО ВЗЕМА ПРЕДВИД работната програма на Комисията за 2024 г., озаглавена „Постигаме резултати днес и се подготвяме за утре“<sup>3</sup>;

КАТО ПРИВЕТСТВА обмена на мнения между министрите на икономиката по време на неформалното заседание на Съвета по конкурентоспособност в Генк на 9 февруари 2024 г., който потвърди значението на стратегическите обществени поръчки (екологосъобразни, социални и иновативни обществени поръчки) за укрепването на устойчивата и приобщаваща конкурентоспособност на ЕС;

---

<sup>1</sup> ST 9373/22.

<sup>2</sup> EUCO 14/23, 27.10.2023 г.

<sup>3</sup> COM(2023) 638 Final, 17.10.2023 г.

КАТО ПРИПОМНЯ, че обществените поръчки съставляват 14% от БВП на ЕС и следователно могат да играят важна роля за постигането на ключовите стратегически цели на Европейския съюз, по-специално необходимостта от подобряване на издръжливостта и устойчивостта на икономиката на ЕС;

КАТО ПОДЧЕРТАВА, че съвместните и удвоени усилия са абсолютно необходими и неотложни за реализирането на публични инвестиции, които насърчават иновациите, сигурността на доставките и отворената стратегическа автономност на Съюза, като същевременно се запазва отворената икономика; и КАТО ПРИПОМНЯ съществената роля, която обществените поръчки следва да играят за реализирането на екологичния преход към по-кръгова, климатично неутрална, по-малко замърсяваща и социално отговорна икономика, и същевременно КАТО ОТЧИТА, че прилагането на правилата за обществените поръчки и засилването на конкуренцията в областта на обществените поръчки е споделена отговорност между Комисията и държавите членки;

#### **Приветства констатациите и препоръките на Европейската сметна палата (ЕСП) в доклада:**

1. ПРИВЕТСТВА публикуването на Специален доклад 28/2023 на Европейската сметна палата (ЕСП), озаглавен „Обществените поръчки в ЕС – По-ниска конкуренция при поръчките за строителство, доставки и услуги през периода 2011–2021 г.“;
2. ВЗЕМА ПОД ВНИМАНИЕ заключенията и препоръките в доклада и ОТЧИТА инициативите, предприети от Комисията след 2021 г., както са изредени в отговорите на Комисията, например *инициативата Big Buyers* („Големите купувачи“)<sup>4</sup>, целяща да се насърчи по-широкото възприемане на стратегическите обществени поръчки, и *пространството на данни за обществените поръчки*<sup>5</sup> (PPDS), целяща да се даде възможност за по-целенасочени и прозрачни публични разходи, да се подобри достъпът на дружествата до покани за участие в тръжни процедури и да се стимулира основаното на данни създаване на политики;

---

<sup>4</sup> Инициатива Big Buyers, 2018 г., Вж.: [Big Buyers - Recruitment Brief.pdf \(sustainable-procurement.org\)](https://bigbuyers.europa.eu/Big-Buyers-Recruitment-Brief.pdf)

<sup>5</sup> Съобщение на Комисията: „Обществени поръчки: пространство на данни за подобряване на публичните разходи, насърчаване на създаването на политики, основани на данни, и подобряване на достъпа до тръжни процедури за МСП“, С(2023) 1696 (ОВ С 98I, 16.3.2023 г., стр. 1–11).

3. ОТЧИТА основните критики в доклада, а именно:

- Намалването на конкуренцията в областта на обществените поръчки през последните 10 години, особено с оглед на големия дял на преките възлагания в някои държави членки и процедурите с един оферент;
- Въз основа на наличните данни липсата на значително цялостно подобрене в постигането на основните цели, преследвани с директивите от 2014 г.<sup>6</sup> през обхванатия от доклада референтен период – противно на целите на реформата на обществените поръчки от 2014 г. – Европейската сметна палата установи нисък дял на поръчките, възложени на МСП, и недостатъчно използване на стратегическите обществени поръчки, макар да се наблюдават различия на национално равнище;
- Ниското равнище на преките трансгранични обществени поръчки;
- Недостатъците в мониторинга от страна на Комисията и държавите членки на тенденциите на пазара на обществени поръчки;

**Към рационализиране на правилата и подобряване на системата за възлагане на обществени поръчки: Начало на задълбочен анализ на съществуващата рамка:**

4. НАБЛЯГА на необходимостта Комисията и държавите членки да работят в ефективно партньорство и взаимно уважение, да продължат да гарантират правилното изпълнение на задълженията съгласно съществуващите директиви и да се консултират със съответните заинтересовани страни, за да се предотврати появата на възможни пречки, да се идентифицират и преодолеят основните препятствия пред устойчивото възлагане на обществени поръчки и лоялната и ефективна конкуренция;

---

<sup>6</sup> Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за възлагане на договори за концесия (ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 1—64), настоящ консолидиран текст: 1.1.2024 г.;  
Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО (ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 65–242), настоящ консолидиран текст: 1.1.2024 г.;  
Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО (ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 243–374), настоящ консолидиран текст: 1.1.2024 г.;

5. В контекста на специалния доклад на ЕСП и настоящото състояние на прилагането на правната рамка на ЕС в областта на обществените поръчки ПРИКАНВА Комисията да проучи допълнително първопричините за намаляването на конкуренцията в областта на обществените поръчки в ЕС; ИЗТЪКВА, че при този анализ на първопричините следва да се вземат предвид значителните разлики в резултатите на показателите за конкуренцията между държавите членки, регионите и икономическите сектори, тъй като практиките за прилагане може да се различават значително и да изискват конкретни целенасочени действия;
6. ПОДЧЕРТАВА необходимостта от недопускане на ненужна административна тежест за публичните купувачи и икономическите оператори, включително МСП и микропредприятията; В този смисъл СЧИТА, че сложността на законодателството, свързано с обществените поръчки, може да възпрепятства участието на определени икономически оператори в обществените поръчки;
7. ОТПРАВЯ искане към Комисията да предприеме незабавно задълбочен анализ на съществуващата законодателна рамка за обществените поръчки (включително директиви 2014/23/ЕС, 2014/24/ЕС и 2014/25/ЕС), за да прецени дали е необходимо преразглеждане по време на мандата 2024—2029 г. във връзка с мащабните ангажименти, които ЕС пое, за да постигне целите си за устойчиво развитие до 2030 г.; Същевременно НАСТОЯВА, че в допълнение към извършването на задълбочения анализ е от съществено значение да се добие по-добро разбиране на първопричините за намаляването на конкуренцията в областта на обществените поръчки;

8. ИЗТЪКВА, че задълбоченият анализ следва да отчита необходимостта правната рамка за обществените поръчки да гарантира, че възлагащите органи и възложителите могат надлежно да вземат предвид устойчивостта, сигурността на доставките и лоялната конкуренция, за да се обезпечи критичната необходимост на Съюза от стратегическа автономност, като същевременно се запази отворената икономика във връзка с нуждата от изграждане на стабилна икономическа база, по-специално чрез намаляване на зависимостите на Съюза в най-чувствителните промишлени екосистеми; ИЗТЪКВА още, че следва да се обърне дължимото внимание на необходимостта от ясни правила относно третирането на продукти и икономически оператори от трети държави;
9. ПОДЧЕРТАВА, че настоящата геополитическа ситуация представлява особена заплаха за сигурността на държавите членки; ИЗТЪКВА, че задълбоченият анализ следва надлежно да отчита необходимостта публичните купувачи да укрепят съществуващите инструменти, с които разполагат, за да ограничат рисковете за сигурността, и СЧИТА, че идеи във връзка с тези инструменти могат да бъдат намерени, наред с другото, в Директива 2009/81/ЕО; Що се касае до въпросите, свързани със сигурността, ПОДЧЕРТАВА, че Директива 2009/81/ЕО вече дава възможност за известна степен на гъвкавост, която следва да бъде взета предвид при задълбочения анализ на обществените поръчки, попадащи в обхвата на директиви 2014/23/ЕС, 2014/24/ЕС и 2014/25/ЕС;
10. СЧИТА, че при този анализ е необходимо задълбочено проучване на взаимодействието между директивите и множеството специфични секторни правни актове, съдържащи разпоредби относно обществените поръчки; ОТПРАВЯ ИСКАНЕ към Комисията да проучи в своя задълбочен анализ необходимостта от рационализиране и съгласуване на тези инициативи в интерес на намирането на баланс между различните цели, по-голяма правна сигурност, цялостна съгласуваност и, когато е целесъобразно, намаляване на регулаторната тежест и разходите;

11. ИЗТЪКВА, че задълбоченият анализ би могъл да доведе до поставяне на диагноза, започване на оценка на регулаторното въздействие и, въз основа на заключенията от нея, евентуално предлагане на нови правила, които насърчават устойчивите обществени поръчки и лоялната и ефективна конкуренция, като същевременно се постига, доколкото е възможно, премахване на прекомерните и ненужни административни пречки и се рационализират настоящите регулаторни разпоредби, но ПОДЧЕРТАВА, че е важно публичните купувачи да запазят гъвкавост при определянето на естеството и включването на стратегически съображения в своите процедури;
12. ИЗТЪКВА, че успоредно с това правната рамка следва да има за цел да улесни достъпа до обществени поръчки, особено за МСП и най-вече за микропредприятията;
13. Във връзка с това ПРИКАНВА Комисията да представи действията или мерките, които са били предприети или ще бъдат предприети след последните заключения на Съвета относно развитието на устойчиви обществени поръчки<sup>7</sup>, както и доклада на френското председателство<sup>8</sup> относно установените пречки при прилагането на директивите за обществените поръчки;
14. ПОДЧЕРТАВА ролята, която експертните групи на Комисията<sup>9</sup> могат да играят за функционирането и разработването на модерна, достъпна и опростена правна рамка за обществените поръчки, която подкрепя устойчив и стабилен вътрешен пазар;

---

<sup>7</sup> ОВ, 2022/С 236/02, 20.6.2022 г.

<sup>8</sup> ST 9679/24.

<sup>9</sup> В частност Експертната група по обществените поръчки, мрежата от първоинстанционни органи за преглед и Многостранната група на заинтересованите страни по електронните обществени поръчки.

## Наличие на висококачествени данни и усъвършенствани инструменти

15. ПОДКРЕПЯ препоръката на ЕСП наличната информация от значение да се използва по възможно най-добрия начин; СЧИТА, че е от съществено значение да има изчерпателни и висококачествени данни, тъй като те позволяват разработването на основани на факти политики; Поради това ПРИКАНВА Комисията и държавите членки да работят в по-тясно сътрудничество с цел определяне на съответните набори от данни, необходими като основа за задълбочен анализ, и подобряване на качеството и четимостта на събраните данни[...], както и, в зависимост от наличността, да публикуват подходяща и редовна информация относно устойчивите обществени поръчки;
16. ПРИВЕТСТВА в този смисъл инициативата на Европейската комисия относно европейското пространство на данни за обществените поръчки, което потенциално би могло да подобри качеството и използването на данните за обществените поръчки чрез усъвършенствани инструменти, като например технологии за изкуствен интелект; ПРИЗОВАВА да се постави акцент върху ефективна методология за оценка и анализ на наличните данни във връзка с обществените поръчки, по-специално по отношение на показателите за обществените поръчки в информационното табло за единния пазар, и ПРИЗОВАВА Комисията да използва всички налични данни, за да разбере практиките за възлагане на обществени поръчки на публичните купувачи, като се има предвид, че съставът и съдържанието на данните не са хармонизирани в рамките на ЕС; ИЗТЪКВА необходимостта от ускоряване на процедурите за възлагане на обществени поръчки чрез използване на технически инструменти, за да се улесни бързото публикуване на обявленията за обществени поръчки в Електронния ежедневник за поръчките (Tenders Electronic Daily);
17. НАСТОЯТЕЛНО ПРИКАНВА Комисията и държавите членки да работят заедно за разработването на тези инструменти по възможно най-добрия начин и чрез подходящи мрежи между националните органи и Комисията;



**Консултации със заинтересованите страни, насърчаване на най-добрите практики,  
осигуряване на професионализация и стартиране на стратегически план за действие за  
обществените поръчки в целия ЕС**

18. КОНСТАТИРА, че делът на договорите, възложени на офертата с най-ниска цена, съставлява значителна част от всички възложени договори в повечето държави членки; Същевременно ПРЕДУПРЕЖДАВА да не се отдава твърде голямо значение на най-ниската цена като единствен критерий за възлагане и като показател за измерване на качеството на процедурите за възлагане на обществени поръчки; ПОСОЧВА, че използването на най-ниската цена като единствен критерий за възлагане не оказва непременно отрицателно въздействие върху качеството, ако купувачите предварително са определили своите технически спецификации по подходящ начин в тръжната документация, но държавите членки са тези, които определят до каква степен възлагащите органи и възложителите могат или не могат да използват само цената или разходите като единствен критерий за възлагане; Поради това ОТПРАВЯ ИСКАНЕ към Комисията да подкрепи и развие изграждането на капацитет с цел насърчаване на прилагането на стратегически обществени поръчки и съответните критерии за подбор и възлагане, свързани с естеството на поръчката, за да се гарантират висококачествени обществени услуги, устойчивост и разходна ефективност;
19. ОТБЕЛЯЗВА, че засилването на конкуренцията и стратегическите измерения зависи до голяма степен от начина, по който възлагащите органи и възложителите оформят и управляват своите поръчки, както и от капацитета и компетентността им в тези области; Ето защо ПРИКАНВА Комисията и държавите членки да предприемат или разширят инициативите за повишаване на професионализацията на тези органи и субекти, като се има предвид европейската рамка за уменията на специалистите в областта на обществените поръчки ProcurCompEU<sup>10</sup>; Същевременно СЧИТА, че компетентността и обучението са от съществено значение и за икономическите оператори, особено за МСП и в частност за микропредприятията;

---

<sup>10</sup> ProcurCompEU, Европейска рамка за компетентностите на специалистите в областта на обществените поръчки: [ECF\\_Flyer.indd \(europa.eu\)](#).

20. НАСЪРЧАВА Комисията и държавите членки да си сътрудничат по-ефективно и да подкрепят споделянето и разпространението на най-добри практики, и посредством взаимодействие с всички заинтересовани страни, например купувачи и продавачи, да изграждат необходимите компетентности и капацитет;
21. Освен това ПРИЗОВАВА за по-голяма прозрачност, интегритет и отчетност на публичните разходи, за да се води борба с тайните споразумения и корупцията и да се спомогне за постигането на по-добро съотношение между качество и цена;
22. Макар да ОТЧИТА, че няма универсално решение за справяне с горепосочените предизвикателства, НАСТОЙЧИВО ПРИКАНВА Комисията да приеме стратегически план за действие за обществените поръчки в целия ЕС, който да отразява бъдещите стъпки на равнище ЕС, по целесъобразност в сътрудничество с държавите членки; ПРИЗОВАВА Комисията и държавите членки да започнат незабавно работа по този въпрос и АПЕЛИРА за изпълнението на стратегическия план за действие на ЕС в разумен срок като насока и основа за изготвянето на програма за преглед и реформа на обществените поръчки в ЕС, в отговор на въпросите и опасенията, засегнати в настоящите заключения на Съвета;
23. ПРИКАНВА Комисията редовно да представя на Съвета информация за постигнатия напредък по инициативите, мерките и действията, посочени в настоящите заключения.

---