

ДО

Г-н Валентин Мундров,
Министър на електронното управление,
Министерство на електронното управление

КОПИЕ ДО

Г-н Росен Желязков,
Министър-председател,
Министерски съвет на Република България

Г-н Левент Мемиш,
Председател на
Комисия по електронно управление и информационни технологии
към 51 Народното събрание на Република България

СТАНОВИЩЕ

Относно: Проект на Постановление на Министерския съвет за създаване на Централен орган за покупки в сектор „Информационни и комуникационни технологии“ за нуждите на органите на изпълнителната власт

Публикувано за обществено обсъждане на портала за обществени консултации:
<https://strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=9046>

**Уважаеми господин Мундров,
Уважаеми господин Желязков,
Уважаеми господин Мемиш,**

Във връзка с публикувания за обществено обсъждане Проект на Постановление на Министерския съвет с ID 9046, Ви представяме становище, подкрепено от: Българска асоциация по информационни технологии /БАИТ/, Фондация "Клъстер информационни и комуникационни технологии" /ИКТ Клъстер/, Професионална асоциация по роботика, автоматизация и иновации /PARAi/, Британско-българската търговска камара, Демократичен център, както и от редица компании в ИТ бранша.

След задълбочено запознаване с Проекта на Постановление и съпътстващата го документация, както и на базата на обобщени позиции от бизнеса и секторни организации, изразяваме категорично **несъгласие с предложението за създаване на Централен орган за покупки в сектор „Информационни и комуникационни технологии“ (ЦОПСИКТ) в Министерство на електронното управление (МЕУ).**

Анализът на текущия модел на Централния орган за покупки ясно показва как няколко фирми доминират поръчките, като реалната конкуренция е силно ограничена. Предложения Проект на ПМС за **ЦОПСИКТ в МЕУ** не само не решава този проблем, а го задълбочава, като премахва външния контрол, съчетавайки в едно лице – министерството – както възложител, така и контролиращ орган.

Подобна централизация без съпътстващи механизми за прозрачност, отчетност и гарантиране на равен достъп до пазара не е реформа, а регрес. Тя противоречи на основните принципи на доброто управление и е в ущърб както на държавната администрация, така и на българския бизнес.

Излагаме подробна аргументация на изразената от нас позиция, както следва:

1. Нарушаване на принципите на свободен достъп до пазара и ограничаване на достъпа на МСП

Централизирането ще доведе до **дискриминационно ограничаване на компании, особено малките и средни предприятия (МСП)**, които може да нямат капацитет да участват в големи централизирани търгове. Така реалният достъп до пазара ще бъде даден основно на няколко големи компании, което ще доведе до:

- Монополизация и ограничаване на свободната конкуренция;
- Намаляване на иновациите и разнообразието на предлаганите продукти;
- Икономически удар върху МСП и съответно заетите в ИКТ сектора.

Централизирането на обществените поръчки ще окаже негативно въздействие върху ИКТ пазара и конкуренцията чрез ограничаване на достъпа до значителна част от пазара на икономически субекти (ИКТ компании от България и ЕС, в т.ч. и МСП), нарушавайки принципите на свободна конкуренция, прозрачност, недискриминация и равнопоставеност.

Това също така ще доведе и до негативно въздействие над конкурентоспособността на ИКТ компаниите в България и ЕС: ограниченият достъп до пазара поставя останалите икономически оператори в неравностойно положение, което може да се отрази на способностите им да развиват своята конкурентоспособност в приоритетния сектор на високите технологии.

Планираната реформа за създаване на ЦОПСИКТ ще окаже на практика най-голямо и най-осезаемо въздействие именно на малките и средни предприятия в България, като ще постави поредната пречка пред тях да участват активно и равноправно в един голям по своя обем пазар – този на ИКТ в публичния сектор.

По [данни](#)¹ на Министерството на иновациите и растежа, в рамките на Европейския съюз (ЕС) микро, малките и средните предприятия осигуряват заетост на над **100 милиона души** и произвеждат повече от половината БВП в Европа. В България МСП допринасят за **75,7% от общата заетост** и за **65,3% от добавената стойност в икономиката**.

Те имат голямо значение за растежа и конкурентоспособността на европейската и българската икономика. Тези предприятия, предвид тяхната гъвкавост, са източник на иновативни решения в отговор на предизвикателствата, свързани с изменението на климата и ефективното използване на ресурсите.

Според доклад за [Състоянието на малките и средни предприятия в България през 2022г](#)², изготвен от ИАНПСП МСП в България по данни на НСИ са **412 124 бр, което е 99,81% от общия брой предприятия**. През 2021г общо заетите лица в икономиката на България са 2 128 74 души, като в МСП са заети **1 576 797 души, което е 74% от общия брой**.

Малките и средни предприятия продължават да бъдат **гръбнака на националната ни икономика**, като към 2021г МСП са отговорни за реализирането на почти **2/3 от Брутната добавена стойност (БДС) в страната (66,5%)**. БДС е стойността, която се добавя в процеса на

¹ <https://www.mig.government.bg/politiki-i-strategii/malki-i-sredni-predpriyatiya/>

² https://www.sme.government.bg/uploads/2023/03/ДОКЛАД_МСП-2022.pdf

производство от съответната икономическа дейност (отрасъл, бранш, сектор). В този смисъл БДС се явява основен измерител на икономическата активност, производителността и ефективността в съответния сектор и **МСП са наистина гръбнака и двигателя на българската икономика**, тъй като има трайна тенденция БДС при МСП да нараства с по-големи темпове, отколкото при големите предприятия.

В частност **ИКТ сектора в България генерира близо 8% от Брутната добавена стойност** (по [данни на Евростат](#)³ към 2021г), с дял от близо **6% от общата заетост в бизнес икономиката (частния сектор) на страната** (отново по [данни на Евростат](#) към 2021г).

Тези цифри очертават огромния мащаб на една от ключовите заинтересовани и пряко засегнати страни от предложения механизъм за осъществяване на централизирани поръчки чрез създаване на ЦОПСИКТ.

Засегнати от промяната са:

- **ПРЯКО: МСП в ИКТ сектора**, който е един от най-бързо развиващите се;
- **КОСВЕНО: всички МСП** (над 400 хиляди МСП с над 1,5 млн. души заети), тъй като няма никаква гаранция, че като следваща стъпка няма да се разшири обхвата на това ПМС, какъвто опит бе направен в края на 2024г за създаване отново на ЦОПСИКТ, но за всякакъв вид продукти и услуги в сектор ИКТ с опция за включване и на други продукти и услуги по преценка на МС.

Малките и средни предприятия в Частичната оценка на въздействието представена заедно с Проекта на ПМС дори не са разгледани като пряка заинтересована страна, за която не са идентифицирани никакви въздействия, като дори МЕУ счита в т. 6.4, че „*Актът не засяга МСП*“.

В същото време съществуват редица идентифицирани предизвикателства пред МСП и в този смисъл те са изключително уязвими по отношение на промените в условията и средата за правене на бизнес.

Този пазар веднъж вече е свит и на практика недостъпен след въвеждането на задължителната консолидация чрез „ин-хаус“ договори на дейностите по системна интеграция по смисъла на чл. 7с от Закона за електронното управление само и единствено в полудържавното дружество Информационно Обслужване АД.

Този държавно наложен монопол на Информационно Обслужване АД над значителна част от ИКТ пазара доказва през последните години (от 2020г до момента) следните резултати, оказали изключително негативно влияние над пазара:

- **Силно е ограничен достъпа до тази част от ИКТ пазара за голяма част от компаниите, в т.ч. и на МСП:** анализ показва концентрация на договори и парични потоци в няколко изпълнителя – за периода 2020-2024г близо 80% от общата стойност на сключените договори са едва с 10 фирми (по данни от ЦАИС ЕОП);

- **Негативно е засегната конкуренцията и принципите на свободния пазар поради непрозрачност:** Делът на договорите, сключени след поръчки с подадена само една оферта (без конкуренция) за периода от 2020г до днес е трайно над 60% от всички договори, сключени от Информационно Обслужване АД, като през 2021г този дял дори достига 80%. Този показател за Информационно Обслужване АД е значително над средния за страната, който е 37%. (източник: [2024 Country report – Bulgaria of European Commission](#)⁴);

- **Не са доказани икономии от мащаба и намалени разходи за ИКТ от държавните администрации:** Много голям е делът на сключените договори от Информационно Обслужване

³ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/c/c7/Value_added_for_the_ICT_sector%2C_EU%2C_2021_%28in_%25%2C_relative_to_gross_value_added%29.png

⁴ https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/e3051272-7476-414a-bcf8-0c30edb8992c_en?filename=SWD_2024_602_1_EN_Bulgaria.pdf

АД с цена 95-100% от прогнозната стойност на обществената поръчка, като са идентифицирани включително и случаи на договори на цени над официалните ценови листи на производителите, т.е. **не се реализира спестяване, защото няма реална конкуренция.**

Резултатът от всичко това е, че частните компании от ИКТ бранша нямат директен достъп до бизнес с административните органи в обхвата на системната интеграция по чл.7с от ЗЕУ, а само през Информационно Обслужване АД. Тези административни органи, посочени в съответните редица решения на Министерски съвет, представляват едни от най-големите и ключови администрации в България, които разходват едни от най-големите бюджети за ИТ проекти, дейности и доставки и във финансово изражение представляват голям процент от общия ИКТ пазар в публичния сектор в България. Така, компанията от ИКТ бранша, в т.ч. и МСП, се поставят в зависимост от един възложител в лицето на Информационно Обслужване АД, за достъп до бизнес с административните органи в обхвата на системната интеграция по чл.7с от ЗЕУ. По този начин се **нарушават принципите за стимулиране на свободната конкуренция, прозрачност и равен достъп и недискриминационно отношение.**

Освен пряко негативно въздействие върху пазара, това **директно „ин-хаус“ възлагане** на Информационно Обслужване АД е и в **драстично противоречие** със:

- Условието за прилагане на изключението по чл. 12 от [Директива 2014/24/ЕС](#)⁵ за обществените поръчки;
- **Българското законодателство:** ЗОП, ЗЕУ, ЗПП;
- **Правото на ЕС** (ДФЕС, Директива 2014/24/ЕС, Директива 2006/111/ЕО и др.): по отношение на конкуренцията, държавната помощ, обществените поръчки, води рискове, произтичащи от **процедури за установяване на нарушение** от ЕК (т.нар. infringement procedure). [Такава процедура](#)⁶ вече е стартирана от ЕК през месец декември 2024г за установяване на несъответствие на разпоредбите на ЗЕУ с правото на ЕС. Решение на МС №23 от 15.01.2025г. за прилагане на „ин-хаус“ изключението допълнително подчертава въпросното несъответствие и води до **основание за завеждане на дело срещу България в Съда на ЕС** и съответно **налагане на финансови санкции**, ако националното законодателство не бъде приведено в съответствие с правото на ЕС.
- **Насоките на ОИСР по отношение на държавните предприятия**, посочени в Документа на ОИСР [Препоръки на Съвета относно насоките за корпоративно управление на държавните предприятия, OECD/LEGAL/0414](#)⁷, който е част от правните инструменти на ОИСР, които България е поела ангажимент да спазва.

Имайки този пример за консолидация с доказани негативни ефекти, с настоящото предложение за създаване на Централен орган за покупки в сектор „Информационни и комуникационни технологии“ се създават допълнителни предизвикателства и пречки пред МСП от ИКТ сектора, които вече ще обхващат все по-голяма част от пазара на ИКТ продукти и услуги в публичния сектор.

2. Сериозно нарушаване на конкуренцията и риск за иновациите

Централизирането на покупките на ИКТ решения и услуги ще доведе до **ограничаване на конкуренцията**. Съществува риск от **намаляване на иновациите** и затрудняване на достъпа на малки и средни предприятия до обществени поръчки.

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj?locale=bg>

⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_24_6006

⁷ <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/323/323.en.pdf>

Централизирането на обществените поръчки в ИКТ сектора ще ограничи значително участието на голяма част от компаниите, особено МСП, които може да нямат ресурси да участват в рамкови споразумения на национално ниво. Това, освен пряко ограничаване на достъпа до определен пазар и ограничаване на конкуренцията, **ще намали и разнообразието на предложенията и на иновациите като цяло в ИКТ сектора.** Централизираните обществени поръчки се обявяват на високи общи прогнозни стойности, което от своя страна означава по-високи изисквания към участниците, като реализиран общ и специфичен оборот, предишен опит с реализирани сходни дейности със сходен обем, наличие на сертификати и т.н. Поставянето на релевантни на предмета и обхвата на поръчката изисквания към участниците безспорно е в полза на гарантиране на доброто последващо изпълнение и е в интерес на възложителите. Но когато става дума за големи по обем и стойност поръчки, това силно ограничава по-малките компании, които нямат капацитета да се конкурират по ресурси с големите играчи, особено с международните компании. От друга страна, тези МСП имат капацитета и гъвкавостта да отговорят на условията и изискванията на поръчките на отделните администрации. Това ще постави МСП, особено местните такива, в по-неблагоприятни условия, като в резултат **до централните държавни договори ще имат достъп малък брой големи, често международни компании.** Това ще доведе до фалити на МСП, особено на регионални такива, което ще доведе до липса на подготвени и компетентни в сферата на технологиите местни компании и ще ошети пряко редица местни организации като общини, болници, регионални и териториални подразделения на централни органи. Така, дори и да получават доставка на техника по централните договори, на практика няма да има кой да внедрява, поддържа или да предоставя съпътстващи технологични услуги. **Това значително ще осакати темповете на развитие на технологиите в региони, които имат нужда от стимулиране на местното развитие, а не от поредните спънки пред икономическото развитие.**

В допълнение, в резултат на ограничената конкуренция, на практика **няма да се постигне и целта за реализиране на икономии от мащаба.**

3. Конфликт на интереси и нарушаване на принципите на доброто управление

Прекомерната концентрация на функции в МЕУ на практика представлява конфликт на интереси. МЕУ отговаря за:

- **Формиране на политики** - формулиране и провеждане на държавната политика в областта на електронното управление, информационното общество и информационните технологии;
- **Контролна и регулаторна функция** - извършване на предварителен, текущ и последващ контрол върху разходите за ИКТ, включително съгласуване на проекти и бюджетен контрол и контрол по целесъобразност, както и удостоверяване на съответствието на техническите спецификации за обществени поръчки с изискванията на ЗЕУ;
- **Законодателна инициатива** - Разработване и внасяне на проекти на нормативни актове в областта на електронното управление за разглеждане от Министерския съвет;
- **Собственик на публично предприятие** в същата сфера - действа като принципал на Информационно обслужване АД – пазарен участник с привилегировано положение;
- **Пряк участник на пазара** – като действащ ЦОПСИКТ по силата на **настоящия проект на ПМС.** МЕУ става директен участник на пазара, управлявайки голям ресурс, което прави ИКТ пазара в публичния сектор опериран от един възложител (МЕУ в комбинация с Информационно обслужване АД) с всички произтичащи от това негативи.

Тази концентрация нарушава изискванията за разделение на властите и създава условия за **конфликт на интереси**, в противоречие с националното законодателство, правото на ЕС и препоръките и добрите практики на ОИСР.

Според общоприетата в правото дефиниция „конфликт на интереси е налице, когато лице в публична длъжност съвместява контролна/регулаторна функция с участие в дейност, която подлежи на регулиране или контрол“.

Това създава **структурен конфликт на интереси**, при който МЕУ ще бъде самоодобряващ се орган – напълно несъвместимо с изискванията за обективност и безпристрастност.

Концентрацията на толкова много ключови роли в един орган сериозно застрашава обективността на контрола, създава предпоставки за конфликт на интереси и води до сериозно изкривяване на ИКТ пазара, отдалечавайки го от принципите на свободната конкуренция и прозрачността.

Освен това, подобна концентрация противоречи на насоките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), които изискват ясно разграничение между ролята на държавата като собственик на предприятия и останалите нейни регулаторни и политически функции, за да се избегне нарушаване на пазарната конкуренция.

4. Повишен риск от корупционен натиск и картелни споразумения

Централизацията на голям обем поръчки в един орган **увеличава предпоставките за корупционни практики и картели** между ограничен кръг избрани изпълнители.

В резултат от предложената централизация големи по обем и дългосрочни договори ще се сключват с ограничен набор от големи компании.

Това ще доведе до **силен дисбаланс на пазарните отношения**. Създават се предпоставки за доминация или най-малкото за по-благоприятни пазарни условия за ограничен кръг от икономически оператори, което води след себе си рискове като: потенциал за **злоупотреба с господстващо положение**, благоприятна среда за не-пазарни споразумения относно цени и други условия (**картелни споразумения**), повишена **зависимост** от малък брой компании и ред други.

В реалността:

- Рамковите споразумения сключени от ЦОП не се обновяват динамично;
- Съществуващите фирми получават монополен достъп за години;
- Нови участници нямат механизъм за влизане между процедурите.

Това е де факто **дискриминация, облечена в правна форма** – забранено от ЗОП и европейското право.

Тъй като обществените поръчки ще бъдат централизирани, съществува сериозен риск **големите доставчици да доминират пазара**. Това ще създаде предпоставки за възможна злоупотреба с господстващо положение, както и ще ограничи възможностите на нови компании да навлизат на пазара и да предлагат конкурентни решения. Когато няколко големи компании доминират в доставките на конкретни продукти и услуги, ще се създават предпоставки и за **неформални и нерегламентирани споразумения по отношение на цени, срокове, условия на доставка и т.н.**, което ще компрометира поставената цел за договаряне на най-добрите условия.

Централизираните обществени поръчки чрез ЦОПСИКТ ще доведат до още по-голяма консолидация на ИКТ пазара около МЕУ, в допълнение на вече монополизацията и консолидацията при Информационно Обслужване АД. Това допълнително ще се отрази негативно на пазарните отношения, дисбалансирайки ги още повече.

5. Правна несъгласуваност с принципите на Закона за обществените поръчки

Създаването на централен орган за покупки с Проекта на ПМС нарушава разпоредбите на **Закона за обществените поръчки (ЗОП)**, както следва:

По отношение на оперативната самостоятелност на възложителите

Проектът нарушава **разпоредбите на ЗОП**, според които всяка администрация е самостоятелен възложител, носещ отговорност за процедурите си. Европейският и българският законодател изрично посочват кои са субектите, компетентни да управляват процеса по организиране и възлагане на обществени поръчки, изброени в чл. 5 от ЗОП, като изрично е посочено, че *„възложителите отговарят за правилното прогнозиране, планиране, провеждане, приключване и отчитане за резултатите от обществените поръчки“*. В проекта на ПМС със създаването на ЦОПСИКТ всичко това е предвидено да се прави от МЕУ, като по същество **администрациите нямат никакъв контрол над прогнозирането, планирането, провеждането, приключването и отчитането на резултатите от централизираните обществени поръчки**. Особено в хипотезата на чл. 5, ал. 1, т. 1 от Проекта на ПМС, според който е предвидено **МЕУ да планира, подготвя и провежда централизираните обществени поръчки, като определя самостоятелно и едностранно нуждите на администрациите** анализирайки информацията, налична в регистъра на информационните ресурси и само по своя преценка да събира допълнителна информация от тях, като не е длъжно да се съобразява с нея.

В новия режим:

- Администрациите ще носят отговорност без да имат реални правомощия;
- Ще бъдат лишени от правото да определят сами своите конкретни нужди, а в същото време ще отговарят за постигане на своите цели и предоставянето на своите услуги, без да имат възможността да определят с какви средства и при какви инвестиции (в случая компютри и периферия) да ги постигат.

Това създава абсурден правен режим, при който едни структури носят отговорност, но нямат контрол.

По отношение на разпоредбите за Централен орган за покупки:

С Проекта на ПМС се създава централен орган за покупки в МЕУ. Разпоредбите на Проекта на ПМС задължават административните органи, посочени в чл. 4, ал. 2 на същото, задължително да използват новосъздадения ЦОП.

Това е **в противоречие с чл. 95 и 96 от ЗОП** поради:

На първо място, видно от разпоредбите на чл. 96 от ЗОП, създаването на ЦОП става по инициатива на група възложители. Създаването на ЦОПСИКТ в предложения проекта на ПМС е **по инициатива само и единствено на МЕУ, без да е налице инициатива на административните органи**, посочени в чл. 4 от същото, за чиито нужди се предвижда той да функционира.

На второ място, предложението противоречи на чл. 95 от ЗОП, който изрично сочи, че възложителите **могат** да получават услуги от ЦОП, но **не са задължени** да го направят.

Дори и [документ с анализ на политиките по централизиране на обществените поръчки на ОИСР](https://www.sigmaxweb.org/en/publications/central-purchasing-bodies_94bb2e58-en.html)⁸ изрично посочва, че едно от предимствата на доброволната система е, че тя осигурява стимул за ЦОП да предлага атрактивни централизирани рамкови споразумения и други услуги на администрациите при конкурентни условия. Ползата от доброволната система е, че тя излага ЦОП

⁸ https://www.sigmaxweb.org/en/publications/central-purchasing-bodies_94bb2e58-en.html

на форма на конкуренция, която го стимулира да предлага атрактивни продукти и услуги, като по този начин създава най-голяма стойност за парите.

6. Административна тежест и скрити допълнителни разходи

Вместо да се реализират икономии:

- Ще се повишат административните разходи за МЕУ и отделните администрации;
- Бизнесът ще понесе разходи за банкови гаранции, по-високи изисквания за участие и други финансови тежести.

Създаването на ЦОПСИКТ ще доведе до **бюрократизация и забавяне на сроковете**: Процесите по централизирани обществени поръчки са доказано по-тромави и бюрократични в сравнение с децентрализираните модели. Големият обхват на централизираните търгове изисква по-дълго време за подготовка и провеждане, което може да доведе до **забавяне в доставките на ключови продукти или услуги в силно динамичен сектор като ИКТ**. Въпреки твърденията за спестяване на административни ресурси, централизираните поръчки, за да успешни, изискват поддържането на сложна координация и комуникация между администрациите и Централния орган за покупки. Обратно, ако администрациите не участват и не са въвлечени в процеса, каквото намерение има в чл. 5, ал. 1, т. 1 от Проекта на ПМС, то ЦОПСИКТ няма да обслужва ефективно техните индивидуални нужди.

На практика **не само няма да се реализира спестяване на време и разходи за администрациите, и намаляване на административната тежест, а напротив и усилията и разходите ще бъдат дублирани**, тъй като:

- Отделните администрации ще продължат да възлагат обществени поръчки за други свои продукти и услуги, извън обхвата на компютри и периферия, т.е. експертите по обществени поръчки ще продължат да функционират и няма да се реализира спестяване. В допълнение на основните си задължения, те ще трябва да подсигурият и процеса по участие в централизираните процедури на ЦОПСИКТ, което ще увеличи административната тежест за тях;

- Няма да отпадне необходимостта отделните администрации да поддържат капацитет и експерти в област ИКТ, тъй като те трябва да могат адекватно да идентифицират и формулират конкретните нужди от ИКТ продукти и услуги на съответната администрация, както по отношение на обхванатите от ЦОПСИКТ компютри и периферия (ако бъдат запитани изобщо от МЕУ) и, в следствие, да осигурят тяхното внедряване и оперативно ползване, дори и доставката да е направена по централен договор на ЦОПСИКТ. В допълнение на основните си ежедневни задължения, те ще трябва да подсигурият и процеса по участие в централизираните процедури на ЦОПСИКТ, което ще увеличи административната тежест за тях.

Така се дублират не само усилията, но и разходите, за осигуряване на тези процеси.

В същото време в мотивите към Проекта на ПМС МЕУ твърди, че в отделните администрации липсват адекватни компетенции. Първо, това по никакъв начин не е доказано. И на второ място, създаването на ЦОПСИКТ **няма да освободи администрациите от необходимостта на имат адекватни компетенции**, както в областта на обществените поръчки, така и в ИКТ, поради изложените по-горе мотиви.

Така предложената реформа води, както до допълнителните нови разходи за държавата, така и не реализира спестяване от вече текущите разходи на администрациите. Всичко това, в допълнение на посочените вече доводи за липса на предпоставки за постигане на по-добри условия на доставките, на практика неутрализира очакваните евентуални икономии от мащаба.

При централизирането на обществените поръчки е налице и **ефект върху разходите за частния сектор: Малките и средни предприятия ще понесат по-високи разходи, във връзка с изпълнение на централизираните договори за обществени поръчки**, което ще представлява бариера за тях да участват в търговете. Както беше вече посочено, централизираните обществени поръчки ще се обявяват на високи общи прогнозни стойности, което от своя страна ще означава по-високи изисквания към участниците, като реализиран общ и специфичен оборот, предишен опит с реализирани сходни дейности със сходен обем, наличие на сертификати и т.н. В допълнение това означава и: по-високи разходи за осигуряване на гаранции за изпълнение на тези договори, които се формират като процент от стойността на договора; необходимост от по-високи нива на партньорство с производителите на техника, свързано със заплащане на такси; по-високи кредитни линии за изпълнение на поръчки към производителите/вносителите; финансови рискове във връзка с разминаване на сроковете за плащания от възложителя и към доставчиците; по-високи разходи за управление на логистиката по доставките на различни места за различни администрации и ред други.

7. Липса на икономическа обосновка

В предложението **отсъства задълбочен анализ на икономическите ефекти** от създаването на ЦОПСИКТ към МЕУ. Липсват адекватни данни за очакваните спестявания, подобрения в ефективността или потенциални рискове.

Представени са резултати от извършен от МЕУ анализ на обществените поръчки, публикувани в Централизираната автоматизирана информационна система „Електронни обществени поръчки“, с прогнозна стойност, по-голяма или равна на стойността по прага по чл. 20, ал. 2 от ЗОП (100 000 лв. без ДДС) за доставка на компютърни конфигурации, проведени от административните органи през 2023 и 2024г. Направено е сравнение с проведени от Националния системен интегратор Информационно обслужване АД обществени поръчки за доставка на компютърни конфигурации на нуждите на административните органи в обхвата на чл. 7с от ЗЕУ. Твърди се, че е установена разлика в средните цени, особено при преносимите конфигурации близо 500 лв. за 1 брой. Прави се извод, че неефективно, неефикасно и неикономично са изразходвани близо 1,8 млн. лв. от административните органи, които са провели обществени поръчки за доставка на компютърна техника над прага по чл. 20, ал. 2 от ЗОП.

Представеният анализ не може да обоснове извода за „неефективно, неефикасно и неикономично“, тъй като МЕУ би трябвало да са наясно, че **няма как да се сравняват средни цени на технологични продукти, които не са идентични**. Още повече на пазар, който е силно динамичен, както по отношение на развитието на нови технологии, така и по отношение на цените. Адекватно сравнение може да се направи само на идентични продукти с идентични характеристики и към точно определен момент във времето, а не за дълъг период от две години. **В направеното сравнение нито продуктите са идентични, нито са към един и същи момент от време**. Цитираната обществена поръчка за доставка на компютърни конфигурации проведена от Информационно обслужване АД е от 2020г, докато анализа на поръчките в ЦАИС ЕОП на отделните администрации е за периода 2023-2024г по твърдение на самото МЕУ. Редица фактори, освен различните технически параметри, биха могли да обосноват разликата в средната единична цена, в т.ч. и значителните ефекти от пандемията от COVID-19 и промените в геополитическата обстановка.

Самото МЕУ си противоречи, тъй като в мотивите си посочва, че са установили „значителното необосновано завишаване на техническите изисквания“, както и „случаи на твърде голямо занижаване на техническите изисквания“. Дори и да оставим на страна факта, че МЕУ не посочва по какви критерии оценява техническите изисквания като „завишени“ или „занижени“, наличието на разлики в техническите изисквания само по себе си обуславя и разликите в цените.

В същото време МЕУ удобно е избрало да не направи сравнение с постигнатите средни цени от текущо действащия ЦОП към Министерство на финансите. Анализ на данните показва, че компютрите, закупени от Информационно обслужване АД, през визирания период 2020г, които дружеството впоследствие препродава на администрацията (с печалба) са на доставна цена от 1254лв, т.е. с 114 лв, по-скъпи от тези осигурени по линията на рамковото споразумение възложено от ЦОП към Министерство на финансите. **Отново подчертаваме, че механичното сравнение на цените на компютрите не е коректно, но дори и този пример показва, че експертизата и специализацията в ИКТ на възложителя не води само по себе си до по-ниски цени.**

Нека да разгледаме обаче в детайли и останалите твърдения и намерения на МЕУ в Проекта на ПМС и съпътстващите го документи:

- Несъстоятелно е твърдението за реализиране на икономии от мащаба, съответно по-ниски цени: централизираните обществени поръчки, макар и да се обявяват на високи прогнозни стойности заради консолидираните нужди на няколко администрации, не гарантират поръчка на големи количества от продуктите. За да е налице икономия от мащаба, доставчиците могат да предложат по-ниски цени само ако става дума за поръчка и доставка на голямо количество от съответния продукт закуп. По същество, в рамковите споразумения се фиксират единични цени, по които в последствие се правят отделни поръчки, всяка от които е в обем, спрямо текущата нужда на съответната администрация. Или на практика всяка администрация прави поръчка за обем, който така или иначе би поръчала ако прави индивидуална обществена поръчка. Едно е да дадеш цена за 15-16 000 бр компютри закуп (целеви данни споделени от МЕУ в среща с бранша за общ обем на рамково споразумение за няколко години), друго е да дадеш цена за единична бройка и да очакваш да ти поръчват на порции (неясно колко големи) за период от 3-4 години напред. **Поради изложеното икономия от мащаба не е налице и съответно постигането на по-ниските цени не е обосновано.**

- Несъстоятелно е твърдението за увеличаване на конкуренцията и постигане на по-изгодни условия за възложителите: както беше вече бе изложено предложената централизация няма да доведе до увеличаване на конкуренцията, а напротив до нейното ограничаване. Това, в допълнение с повишения риск от корупционен натиск и предпоставките за картелни споразумения, **гарантира, че цените на практика няма да бъдат по-ниски и съответно няма да се постигнат по-изгодни условия за възложителите.**

- Неутрализиране на потенциалния икономически ефект: МЕУ си поставя за цел да намали разходите на администрациите (въпреки, че не са посочени измерими показатели и конкретни цифрови цели). Дори и да предположим, че реализират 500 лв по-ниска средна цена (цифра, взета от примера на самото МЕУ), то при 15 000 бр. компютри говорим за „спестени“ 7,5 млн лв и то за период от няколко години (при условие, че се постигнат целите за общ брой компютри). Въпреки че посочения пример е с много условности, дори и да се постигне, **това е нищожно, в сравнение с щетите, които тази мярка ще нанесе на пазара на ИКТ, особено върху МСП, изразено в намалена конкурентоспособност, негативен ефект върху платените данъци, наетите в този сектор и т.н.**

Изложеното води до извода, че създаването на ЦОПСИКТ няма да постигне целите, с които се предлага да бъде създаден.

8. Забавяне на процесите на дигитализация и иновации

Стандартизацията на ИКТ продуктите чрез дългосрочни рамкови споразумения ще:

- Затрудни адаптацията към нови технологии;
- Забави процесите на дигитализация в държавната администрация.

Централизираните обществени поръчки, за да постигнат очакването за икономия от мащаба, изискват високо ниво на стандартизация на търгуваните продукти. Рамковите споразумения се сключват за дълъг период от време (години), което в силно развиващия се свят на технологиите е твърде дълъг период, в който да са фиксирани технически параметри. Това значително ще **намали гъвкавостта и адаптивността към нови технологии**, тъй като условията по рамковите споразумения няма как да бъдат достатъчно бързо актуализирани за силно динамичния ИКТ сектор. Това ще се отрази **негативно на внедряването на иновации в държавата**, която има нужда с бързи темпове да навакса изоставането по отношение на дигитализацията на своите процеси и услуги.

Тъй като възложителите са задължени да използват централизираните поръчки, съществува **риск от стандартизирани решения, които не винаги отговарят на специфичните нужди на различните администрации**. Това ще се отрази пряко и **негативно на темпа на дигитализация**, а от там и на нивото на предоставяните услуги от администрациите, засягайки по този начин възможността на потребителите да получат най-добрите възможни услуги. Така на практика **ще бъдат негативно засегнати и интересите на потребителите на услуги на администрацията (граждани и бизнес)**, които не са идентифицирани като заинтересована страна в приложената към Проекта на ПМС Частична оценка на въздействието, което я прави непълна и съответно неефективна.

Налице е и съществен риск от блокиране на доставки на ИКТ продукти и услуги: Тъй като централизираните обществени поръчки са с големи прогнозни стойности и определят достъпа на компаниите до голям пазар (всички държавни администрации), тези процедури често са обект на обжалвания, които ги блокират за месеци, а понякога и за години. През това време отделните администрации на практика нямат възможност да закупуват ИКТ продукти и услуги, които могат да бъдат ключови за тяхната работа и предоставяните от тях услуги. Така се спират и процесите по дигитализация и внедряване на иновации. Пример в това отношение са постоянно блокираните Централни търгове за доставка на лекарства за болниците, като България на практика няма действащ такъв централен договор от години.

9. Липса на реална предварителна оценка на въздействието

Представената оценка на въздействието е:

- Повърхностна и едностранчива;
- Без конкретни измерими индикатори;
- Липсват анализи за въздействието върху конкуренцията и МСП.

Избран е подход за извършване на частична, а не на цялостна оценка на въздействието, въпреки че са налице предпоставките за извършване на цялостна, заложи в [Ръководството за извършване на предварителна оценка на въздействието](#)⁹, изготвено от Министерски съвет от 2019г, а именно:

„би следвало на цялостна оценка на въздействието да подлежат най-малко нормативните актове, които засягат значителен брой лица – граждани и юридически лица, когато се вменят задължения, включително парични разходи на значителен брой лица, когато се засягат малки и средни предприятия и т.н.“

Но дори и извършената частична оценка на въздействието е **повърхностно изготвена, без конкретни измерими данни и със слабо аргументирани доводи**. Липсва и Становище на

администрацията на Министерски съвет, изготвено на основание чл. 21, ал. 5 от Закона за нормативните актове.

На първо място, още при дефиниране на проблема са използвани общи формулировки, без да е конкретизиран количествено и измеримо, като не са описани и представени и доказателства за естеството и мащаба на проблема. Например не е посочено колко по-високи са разходите и колко по-голяма е продължителността на текущите процедури за възлагане на обществени поръчки в областта на информационните и комуникационните технологии. Не са посочени базата за сравнение, текущите стойности и бъдещите желани такива, нито пък какъв е негативния ефект от тези показатели. **Това прави невъзможно да се оцени на практика как и в какъв мащаб предложената реформа ще окаже въздействие и дали и до колко ще постигне позитивен ефект.**

На следващо място, въпреки че МСП са идентифицирани като заинтересована страна, те неправилно са определени само като косвена такава. В извършената Частична оценка **изобщо не са разгледани възможните въздействия върху малките и средни предприятия** и в този смисъл тази оценка е едностранчива и непълна.

При изготвянето, както на Проекта на ПМС, така и на Частичната предварителна оценка на въздействието **не са взети предвид и дори и не са коментирани препоръките, мненията и становищата на бизнеса**, които бяха представени, както при опита за създаване на ЦОПСИКТ в края на 2024г, така и по време на среща на бизнеса с екипа на МЕУ през април 2025г. **Няма данни да са провеждани предварителни консултации с другите заинтересовани страни, а именно засегнатите администрации.**

10. Неспазване на принципите на пропорционалност и субсидиарност

Не е обосновано защо централизирането е най-ефективното решение спрямо съществуващите механизми за обществени поръчки.

Не е извършен анализ на дейността и постигнатите резултати от съществуващия ЦОП към Министерство на финансите. В такива ситуации е редно да се извърши Последваща оценка на въздействието, която да даде ясна представа дали са постигнати поставените цели, какви са дефицитите (ако има такива), има ли негативно въздействие, какво е то и как може да бъде преодоляно. Не само, че не е извършена Последваща оценка на въздействието, но и дейността на ЦОП към Министерство на финансите дори не е анализирана при сравнението на обществените поръчки за доставка на компютри. Нещо повече, в Частичната оценка на въздействието на МЕУ в т. 1.3 погрешно е посочено, че *„действащата нормативна уредба не позволява централизираното възлагане на обществени поръчки в сектор „Информационни и комуникационни технологии“*, въпреки че ЦОП към Министерство на финансите провежда обществени поръчки с предмет доставка на компютърни конфигурации и периферия.

Не са представени аргументи как точно на практика и защо създаването на ЦОПСИКТ към МЕУ ще доведе до „постигане на икономии от мащаба и намаляване на времето за възлагане“ и „увеличаване на конкуренцията и постигане на по-изгодни условия за възложителите“ и **какво по-различно ще прави МЕУ спрямо МФ.**

Не е разгледана и хипотезата за алтернативни мерки при децентрализиран подход, който гарантирано ще бъде с по-малко негативно въздействие върху конкуренцията.

Не е направена и оценка на съответствието на нормативния акт с правилата на конкуренцията по [НАСОКИТЕ ЗА ОЦЕНКА ЗА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА НОРМАТИВНИ И ОБЩИ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ С ПРАВИЛАТА НА КОНКУРЕНЦИЯ](#)¹⁰, разработени от КЗК. Насоките са предназначени да подпомагат държавните органи, включително органите на изпълнителната власт и на местното самоуправление, да идентифицират възможните

¹⁰ <https://cpc.bg/media/legislation/contracts/Насоки.doc>

антиконкурентни въздействия при подготовката на регулаторна рамка още на ранен етап. Те се основават на подхода в тази област, възприет от международни институции като Европейската комисия (ЕК) и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), както и от други органи по конкуренция в страните-членки на ЕС.

Документът представя критериите, чрез които, без да са необходими задълбочени познания в областта на конкуренцията, може лесно да се прецени дали предлаганият проект на нормативен акт съдържа разпоредби, които биха могли да доведат до евентуално ограничаване на конкуренцията. Наръчникът дава насоки как да се постигнат набелязаните цели на съответната политика по начин, съвместим с принципите на свободната конкуренция.

Тези насоки препоръчват следните принципи:

- необходимост и пропорционалност;
- минимално ограничаване на конкуренцията;
- ефективност;
- прозрачност;
- предвидимост.

Очевидно е, че предложението за създаване на ЦОПСИКТ е в противоречие с тези основни принципи и е препоръчително да се предприемат алтернативни мерки за постигане на поставените цели, които имат по-малко негативно въздействие върху конкуренцията.

Подобни алтернативни методи могат да бъдат:

- **Децентрализиран модел** на възлагане на обществени поръчки в ИКТ от страна на администрациите при запазване на тяхната оперативна самостоятелност;

- **Ефективна консултативна роля на МЕУ** при планирането и подготовката на поръчки за доставки на компютърни конфигурации и периферни устройства – МЕУ може да бъде консултативен орган, на който администрациите и общините да могат да разчитат при нужда за консултации в сферата на ИКТ. Това може да стане, чрез разработване на референтни рамки на препоръчителни минимални технически характеристики, периодично провеждане на анализ на пазара и публикуване на информация от проведени анализи и пазарни проучвания, гореща линия за консултации и други съвременни средства за комуникация през сайта на МЕУ с цел скъсяване на дистанцията между експертите на МЕУ и администрациите.

- Запазване и засилване на **контролната функция** на МЕУ и ефективното ѝ изпълнение;

- **Подпомагане на администрациите за засилване на капацитета им** чрез периодични обучения, проактивно предоставяне на материали и проучвания от страна на МЕУ;

Фокусиране на МЕУ в основната му роля за формулиране и провеждане на държавната политика в областта на електронното управление, информационното общество и информационните технологии, вместо да придобива непривична за него роля на пряк участник на пазара.

Заклучение и препоръки

Извършеният задълбочен анализ и представената от нас детайлна обосновка подкрепят нашето **категорично становище, че предложената централизация чрез ЦОПСИКТ не решава идентифицираните проблеми в управлението на ИКТ поръчките**, а напротив, добавя нови предизвикателства и разходи за държавните и частните участници, с основна тежест на негативите върху местните МСП.

С предложеното създаване на ЦОПСИКТ се ограничават МСП не само по отношение на техните възможности за участие в централизираните обществени поръчки, но и се намалява цялостно участието им на пазара, като в същото време се увеличава зависимостта на държавните администрации от малко на брой големи доставчици.

Считаме, че необходимост от подобрене в управлението на технологичното развитие на държавата безспорно има. **Но наличието на дефицити в управлението на ИКТ бюджетите, съществуващите потенциални корупционни практики, както и липсата на капацитет в държавата, не могат да се наваксват с мерки, които ограничават пазара и развитието на частната инициатива.** Не може да се наказват МСП, особено местните, както и цял един сектор, с което да се компенсира липсата на желание за реални реформи, нежеланието да се осъществява ефективен контрол, както и **невъзможността да се развива капацитет по прозрачен начин в държавата, като се стимулира монопола и концентрацията на власт в лицето на Министерство на електронното управление и Информационно Обслужване АД.**

Ефективното управление на технологичното развитие изисква мерки, които да гарантират прозрачност, насърчаване на конкуренцията и подкрепа за МСП. Реформата, в настоящия ѝ вид, е нецелесъобразна и противоречи на принципите на свободен пазар и равнопоставеност.

Настояваме предложението за създаване на ЦОПСИКТ в представения му вид **да не бъде прието.**

Призоваваме за:

- Пълна оценка на текущия модел на ЦОП, включително анализ на ефективността и конкуренцията;
- Разработване на децентрализиран, прозрачен модел с доброволно участие на възложителите при запазване на тяхната оперативна самостоятелност;
- Провеждане на реални обществени консултации със засегнатите страни, в т.ч. и засегнатите администрации и вслушване в обратната връзка и отправените препоръки, както и аргументиран и мотивиран отговор от МЕУ на всяко от предложенията;
- Спазване на принципите на свободна конкуренция, прозрачност и отчетност;
- Ясно разграничаване на ролите на регулатор, възложител и контролен орган.

От името на:

Българска асоциация по информационни технологии /БАИТ/,
Британско-българската търговска камара,
Демократичен център,
Професионална асоциация по роботика, автоматизация и иновации /PARAi/,
Фондация "Клъстер информационни и комуникационни технологии" /ИКТ Клъстер/,
Редица индивидуални компании от ИТ бранша.

С уважение,

Весела Калъчева,
Изпълнителен директор на БАИТ